



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Demokratyczny reżim polityczny : relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej

Author: Rafał Glajcar

Citation style: Glajcar Rafał. (2015). Demokratyczny reżim polityczny : relacje między legislatywą i egzekutywą w III Rzeczypospolitej. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego



Rafał Glajcar



Demokratyczny reżim polityczny

Relacje między legislatywą i egzekutywą
w III Rzeczypospolitej



WYDAWNICTWO
UNIwersYTETU ŚLĄSKIEGO
KATOWICE 2015

Demokratyczny reżim polityczny
Relacje między legislatywą i egzekutywą
w III Rzeczypospolitej

Mojej Żonie

PRACE
NAUKOWE



UNIwersytetu
Śląskiego
w Katowicach

NR 3403

Rafał Glajcar

**Demokratyczny reżim polityczny
Relacje między legislatywą i egzekutywą
w III Rzeczypospolitej**

Redaktor serii: Nauki Polityczne
Mariusz Kolczyński

Recenzent
Andrzej Antoszewski

Spis treści

Wstęp	7
Rozdział 1	
Modele demokratycznych reżimów politycznych i ich uwarunkowania	19
1.1. O instytucjach, potrzebie i sposobach ich badania	19
1.2. Reżim polityczny	35
1.3. Demokratyczne reżimy polityczne	41
1.4. Modele demokratycznych reżimów politycznych	61
1.4.1. Reżim parlamentarny	64
1.4.2. Reżim prezydencki	89
1.4.3. Reżim semiprezydencki	109
1.5. Uwarunkowania wyborów instytucjonalnych	139
1.5.1. Dziedzictwo przeszłości	145
1.5.2. Kontekst sytuacyjny i interesy aktorów politycznych – warunki demokra- tycznego otwarcia	154
1.5.3. Obce wzorce instytucjonalne	165
Rozdział 2	
Od reżimu transakcyjnego w stronę demokracji (1989–1991).	169
2.1. Reżim transakcyjny	169
2.2. Instytucjonalne fundamenty reżimu transakcyjnego	173
2.2.1. Zmiany w systemie organów państwowych	175
2.2.1.1. Parlament	176
2.2.1.2. Prezydent	180
2.2.2. Relacje między parlamentem, prezydentem i rządem – wzorzec konstytu- cyjny	182
2.3. Demokratyczne przemiany reżimu transakcyjnego	205
2.4. Pierwsza faza tranzykcji (1989–1990) – w logice parlamentaryzmu	218
2.5. Druga faza tranzykcji (1990–1991) – w logice semiprezydencjalizmu . . .	225

Rozdział 3

Legitymizacyjna symetria między Sejmem RP i Prezydentem RP a kierunki ewolucji reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> (1991–1992)	239
3.1. W pełni rywalizacyjne wybory parlamentarne	239
3.2. Semiprezydencjalizm w warunkach konfliktu	246
3.3. Próba reprezycjonalizacji reżimu politycznego	262
3.4. Reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w ostatniej fazie obowiązywania rozwiązań konstytucyjnych o okrągłostołowym rodowodzie	266
3.5. Ewolucja reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> w latach 1991–1992	271

Rozdział 4

Reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w warunkach tymczasowej konstytucji (1992–1997)	295
4.1. Tymczasowa konstytucja	295
4.2. Zasada podziału władzy w Małej konstytucji	298
4.3. Janusowe oblicze tymczasowego wzorca konstytucyjnego	300
4.4. Tymczasowy reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w warunkach rządu mniejszościowego	333
4.5. Tymczasowy reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w sytuacji rozwiązania parlamentu	341
4.6. Tymczasowy reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w warunkach rządu większościowego	344
4.7. Tymczasowy reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w warunkach kumulacji władzy	366
4.8. Przesunięcie w stronę reżimu parlamentarnego	371

Rozdział 5

Reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w dobie konsolidacji demokracji (1997–2015)	381
5.1. Konstytucja i demokratyczna konsolidacja	381
5.2. Konstytucyjne założenia reżimu politycznego <i>sensu stricto</i>	385
5.3. Polska scena parlamentarna w latach 1997–2015	423
5.4. Wybory prezydenckie w latach 2000–2015	439
5.5. Reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w działaniu	447

Zakończenie	487
-------------	-----

Bibliografia	495
--------------	-----

Indeks nazwisk	539
----------------	-----

Spis schematów, tabel i wykresów	551
----------------------------------	-----

Summary	555
---------	-----

Zusammenfassung	557
-----------------	-----

Wstęp

Jednym z podstawowych elementów badań nad współczesnymi systemami politycznymi są instytucje. Stanowią one punkt odniesienia dla ludzi, wyznaczając ich sposób zachowania. Jednocześnie poddawane są różnego rodzaju zabiegom zmierzającym do nadania im najbardziej pożądanego kształtu. Ich znaczenie jest szczególnie istotne w demokratycznym otoczeniu. Podstawowym oczekiwaniem formułowanym wobec instytucji jest bowiem ich siła porządkująca. Nie oznacza to, że zawsze spełniają one pokładane w nich nadzieje. Trzeba pamiętać, że instytucje powstają w różnych okolicznościach, co może mieć wpływ na ich przystawalność lub nieprzystawalność do warunków, w których funkcjonują. Po pierwsze, można wskazać na „instytucje organiczne”, powstające spontanicznie, jako efekt procesów społecznych, politycznych czy ekonomicznych. Po drugie, instytucje mogą być zaprojektowane przez człowieka, co pozwala mówić o „instytucjach pragmatycznych”¹.

Procesy demokratyzacyjne, dokonujące się w Europie Środkowo-Wschodniej na przełomie XX i XXI wieku, w znacznej mierze dotyczyły projektowania i implementacji instytucji. Nie zawsze procesy te przebiegały w sposób w pełni zaplanowany. Dynamika dokonujących się zmian i wielość zaangażowanych w nie podmiotów powodowały, że powstawały różne, mniej bądź bardziej spójne, koncepcje. Nieraz były one względem siebie konkurencyjne, co wywoływało konflikty. Często nie służyło to samym instytucjom, które przybierały mocno eklektyczny charakter, co z kolei powodowało, że ich walor porządkujący nie był w pełni wykorzystywany. Przemiany zachodzące w warstwach społecznej, politycznej i ekonomicznej weryfikowały pozytywnie bądź negatywnie wiele nowo utworzonych instytucji. Te, które nie spełniały społecznych oczekiwań, były poddawane kolejnym modyfikacjom, co stanowiło wyraz poszukiwania

¹ Taki podział instytucji zaproponował pod koniec XIX wieku Carl Menger. Zob.: Ł. HARDT: *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*. Red. J. WILKIN. Warszawa 2013, s. 61.

najbardziej optymalnych form instytucjonalnych. Towarzyszyły temu nadzieje społeczeństwa koncentrującego się na polepszeniu warunków bytu, ale także urzeczywistnieniu obietnic zbudowania demokratycznego porządku. Tymczasem tworzenie instytucjonalnych podstaw funkcjonowania państwa w nowych realiach polityczno-ekonomicznych okazało się procesem niezwykle skomplikowanym, wielowątkowym, a przede wszystkim czasochłonnym. Z jednej strony były więc oczekiwania i nadzieje, a z drugiej twarda rzeczywistość obnażająca wysoki poziom komplikacji towarzyszących projektowaniu i tworzeniu demokratycznych instytucji w coraz bardziej pluralistycznym otoczeniu. Rywalizacja polityczna dotyczyła nie tylko różnych koncepcji dystrybucji dóbr, ale również instytucji, co w naturalny sposób wydłużało proces ich projektowania. Wpływało to negatywnie na społeczne postrzeganie procesu przemian. Pojawiła się swoista presja czasu, która nie sprzyjała konstruowaniu spójnych i holistycznych projektów instytucjonalnych. W konsekwencji wysokiemu poziomowi chwiejności instytucji towarzyszyła również ich ograniczona zdolność regulacyjna. Wyzwaniem stało się stworzenie stabilnego układu instytucjonalnego, nie tyle narzuconego odgórnie, ile odpowiadającego specyfice społeczno-kulturowej.

Niniejsza monografia poświęcona jest jednemu z obszarów projektowania, tworzenia i funkcjonowania instytucji w III Rzeczypospolitej. Pojęcie III RP często używane jest w sposób intuicyjny, co oczywiście może powodować różne określenia jej ram czasowych. O wiele bardziej klarowne są terminy I RP czy II RP, co wynika z faktu, że stanowią zamknięte okresy politycznej historii Polski. Inaczej jest z III RP, będącą nadal realizowanym modelem państwa. Nie zmienia tego nawet fakt, że mniej więcej dekadę temu podjęto próbę realizacji projektu IV RP. Nie o „numerologię” wszak tutaj chodzi, ale o określenie temporalnych granic prezentowanej analizy. Zasadniczym problemem jest wskazanie momentu, który uznany zostanie za początek III RP. Istotne wydaje się więc określenie tego, kiedy nastąpiła zmiana nadająca działaniom instytucji państwa nowy kierunek. W tym względzie zaś nie istnieje jeden powszechnie podzielany pogląd. Za początek III RP uznać można zawarcie porozumień przy Okrągłym Stole w kwietniu 1989 roku, stwarzających szansę na rozpoczęcie procesu upodmiotowienia społeczeństwa. Takim momentem zwrotnym mogłyby być wybory parlamentarne z czerwca 1989 roku albo powstanie rządu, na którego czele stanął Tadeusz Mazowiecki, pierwszy od ponad czterdziestu lat premier wywodzący się spoza partii komunistycznej². Z formalnego punktu widzenia powrót do tradycyjnej nazwy państwa – Rzeczpospolita Polska – w grudniu 1989 roku mógłby być uznany za początek jej trzeciej odsłony. Można jednak poszukiwać dalej. Lech Wałęsa początek III RP identyfikuje z objęciem przez siebie urzędu Prezydenta RP³, ale przecież za taki moment mogą też być uznane pierwsze w pełni wolne

² R. MATYJA: *Państwo czyli kłopot*. Kraków 2009, s. 101–112.

³ L. WAŁĘSA: *Moja III RP*. Warszawa 2007, s. 43–44.

wybory parlamentarne w 1991 roku. A może ów początek przypada dopiero na 1997 rok i uchwalenie Konstytucji RP? Nie podejmując się rozstrzygnięcia kwestii, która z powyższych propozycji jest najbardziej zasadna, w niniejszej publikacji określenie III RP identyfikowane jest z okresem 1989–2015. Demokratyzacja ma charakter procesualny, co oznacza, że precyzyjne wskazanie momentu początku III RP jest zawsze kwestią umowną. Nawet zjawiska czy procesy, które w chwili ich występowania oceniane są jako nieistotne lub o niskim potencjale wpływu na demokratyczne przemiany, mogą po czasie okazać się ważnym ogniwem łańcucha wydarzeń determinujących pomyślność wejścia na ścieżkę demokratycznego rozwoju.

W obszarze projektowania, tworzenia i implementacji instytucji do zagadnień o szczególnym znaczeniu w okresie funkcjonowania III RP należą wzajemne relacje między legislatywą i egzekutywą. Wyodrębnienie tych gałęzi władzy jest konsekwencją przyjęcia założenia o konieczności jej podziału, którego urzeczywistnienie z kolei jest możliwe wyłącznie w warunkach demokratycznych. Nie chodzi przy tym o sam fakt formalnego wyodrębnienia obydwu gałęzi władzy, ale faktyczne oparcie jej funkcjonowania na takim podziale. Wszelkie sposoby sprawowania władzy opierające się na jej kumulacji czynią bowiem bezzasadnym podejmowanie analizy stosunków między legislatywą i egzekutywą.

Problematyka ta stanowić będzie zasadniczy obszar rozważań podjętych w niniejszej publikacji. Ukazanie specyfiki relacji w trójkącie: parlament – prezydent – rząd na tle procesów demokratycznej transformacji polskiego systemu politycznego, obejmującej zarówno przejście od autorytaryzmu do demokracji (tranzycję), jak i jej konsolidację, stanowi główny cel przyjęty w tej monografii. Dynamicznemu ujęciu zarysowanej problematyki towarzyszyć będzie odwoływanie się do tradycyjnych modeli, funkcjonujących zarówno w nauce o polityce, jak i w prawie konstytucyjnym. Ich katalog obejmuje parlamentaryzm, prezydenccjalizm i semiprezydenccjalizm. Założeniem jest wyjście poza *stricte* normatywny aspekt analizy i skupienie się również na faktycznych zależnościach pomiędzy wskazanymi podmiotami. Wymagać to będzie zwrócenia uwagi m.in. na: kontekst sytuacyjny, główne aspekty rywalizacji politycznej, a także problematykę przywództwa politycznego.

Relacje pomiędzy legislatywą i egzekutywą (z uwzględnieniem wzajemnego oddziaływania na siebie organów dualistycznej władzy wykonawczej) najczęściej w polskojęzycznej literaturze przedmiotu określa się mianem systemu rządów⁴.

⁴ M.in.: S. GEBETHNER: *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 7–8; *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997; J. SZYMANEK: *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*. „Studia Prawnicze” 2005, nr 3 (165); *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Red. M. GRZYBOWSKI. Warszawa 2006; *Systemy rządów, dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK. Warszawa 2007; *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*.

Zaproponowany w tej publikacji politologiczny sposób prezentacji zagadnienia, wychodzący poza analizę konstytucyjnego wzorca, wskazującego, jak być powinno, i koncentracja uwagi na tym, jak w rzeczywistości kształtują się relacje między parlamentem, prezydentem i rządem oraz co je determinuje, uzasadnia posługiwanie się pojęciem „reżimu politycznego”. Ta kategoria politologiczna jest także wykorzystywana w literaturze przedmiotu do opisu i wyjaśniania poruszanej w tym opracowaniu problematyki. O wiele częściej sięgają jednak po nią autorzy anglojęzycznych publikacji⁵ niż przedstawiciele rodzimej politologii⁶. Dla jasności wyводу niezbędne będzie przeprowadzenie krótkiej analizy pojęciowej, co nastąpi w dalszej części opracowania. Natomiast zasadniczy problem badawczy, a więc ukazanie „normatywnych i faktycznych zależności charakteryzujących stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą”⁷, określany będzie jako „reżim polityczny *sensu stricto*” (w wąskim znaczeniu).

Z kilku powodów dogłębna analiza specyfiki relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w III RP warta jest podjęcia. Po pierwsze, zagadnienie to stanowi jeden z najważniejszych elementów badań nad systemami politycznymi. Po drugie, wpisuje się w procesy demokratyzacji i konsolidacji demokracji, będąc jednocześnie jednym z wyznaczników ich zaawansowania. Po trzecie, oddziałuje na stabilność systemów politycznych. Po czwarte, wyznacza przestrzeń aktywności aktorów politycznych i równocześnie stanowi przedmiot rywalizacji pomiędzy nimi o stworzenie najbardziej pożądanego z ich perspektywy układu instytucjonalnego⁸.

Cel podjęty w monografii jest ściśle powiązany z potrzebami poznawczymi odnoszącymi się do konieczności pogłębiania dotychczasowych analiz i kontynuacji osiągnięć badawczych w obszarze obejmującym relacje między legislatywą i egzekutywą. Ważne jest jednak, że to opracowanie powstało również z myślą

Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012; *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014.

⁵ M.in.: M. ALVAREZ, J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI, A. PRZEWORSKI: *Classifying Political Regimes*. „Studies in Comparative International Development” 1996, Vol. 31, no 2; G. TSEBELIS: *Veto Players. How Political Institutions Work?* New Jersey 2002; O. PROTSYK: *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*. „East European Politics and Societies” 2005, Vol. 19, no 2; P. MALCOLMSON, R. MYERS: *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*. Toronto 2009; *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP. Manchester 2012; K.A. MCQUIRE: *President–Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes: Comparing the French and Russian Models*. „Texas International Law Journal” 2012, Vol. 47, no 2.

⁶ M.in.: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk 2001, s. 307–346; A. TURSKA-KAWA: *Determinanty chwiejności wyborczej*. Katowice 2015.

⁷ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 309–310.

⁸ B. GEDDES: *Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America*. In: *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Eds. A. LIJPHART, C.H. WAISMAN. Boulder 1996, s. 18.

o wyzwaniach praktycznych. Po przeszło ćwierćwieczu od rozpoczęcia demokratycznej zmiany w Polsce problematyka poszukiwania najwłaściwszego wzorca relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem jest nadal żywa. Co pewien czas, z większą bądź mniejszą intensywnością, pojawiają się różnorodne propozycje dotyczące modyfikacji obowiązujących reguł. Stanowią one swego rodzaju odpowiedzi na wyzwania praktyki politycznej, która zarówno obnaża niedostatki reguł formalnych, jak i stanowi doskonałe pole powstawania, testowania, a w końcu także obowiązywania niezliczonej ilości reguł nieformalnych. Tymczasem w polskiej literaturze politologicznej brakuje kompleksowego opracowania dotyczącego ewolucji formalnych i faktycznych zależności charakteryzujących relacje między legislatywą i egzekutywą⁹. Prezentowana publikacja ma ambicje wypełnienia tej luki, tym bardziej że politolodzy powinni uczestniczyć w tego typu debatach na równi z konstytucjonalistami. Nie chodzi przy tym o to, aby zastępować tych drugich w badaniach nad treścią przepisów konstytucyjnych, ale by ukazywać skomplikowany wymiar funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o podstawowe wyznaczniki analizy politologicznej, z wszelkimi wynikającymi z tego konsekwencjami.

Nie można także pozostawać obojętnym wobec szerokiej dyskusji naukowej, będącej pokłosiem procesów demokratyzacyjnych na świecie na przełomie XX i XXI wieku. Jej rezultatem jest identyfikacja wielu nowych rozwiązań instytucjonalnych i modeli demokratycznych reżimów politycznych, wykraczających poza tradycyjny katalog (parlamentaryzm, prezydencjalizm i semiprezydencjalizm). Świadczy to o tym, że rzeczywistość polityczna stanowi nie tylko punkt odniesienia dla normatywnych wzorców, ale jest również źródłem ich tworzenia. Wszak

⁹ Nie znaczy to, że wątki te nie są poruszane w polskiej literaturze politologicznej i prawnon konstytucyjnej. W pracy zbiorowej pt. *Konstytucyjne systemy rządów...* autorzy poszczególnych rozdziałów analizują przystawalność rozwiązań instytucjonalnych z różnych modeli demokratycznych reżimów politycznych do warunków polskich. Ukazało się także całkiem sporo opracowań dotyczących wybranych zagadnień w trójkącie: parlament, prezydent, rząd (m.in.: R. MOJAK: *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 2007; B. OPALIŃSKI: *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Warszawa 2008) czy monografii poświęconych konkretnym instytucjom ustrojowym, w tym Sejmowi, Senatowi, Prezydentowi RP czy Radzie Ministrów (m.in.: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin 1995; M. CHMAJ: *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 1996; J. CIAPAŁA: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa 1999; S. PATYRA: *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2002; *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006; A. CHORĄŻEWSKA: *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008; J. OKRZESIK: *Polski Senat. Studium politologiczne*. Warszawa 2008; J. MARSAŁEK-KAWA: *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*. Warszawa 2012). Oprócz tego w czasopismach naukowych, jak i pracach zbiorowych można znaleźć wiele opracowań nawiązujących do problematyki, o której traktuje niniejsza publikacja. Część z nich została przywołana w przypisach.

formalne i nieformalne „reguły gry” powstają w trakcie rywalizacji politycznej stanowiącej jeden z fundamentów demokratycznego porządku. Doświadczenia polskie w tej materii również mogą okazać się twórcze.

Zasadniczy problem badawczy został sformułowany wokół pytania: jaki jest kierunek ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* w Polsce w latach 1989–2015? Odpowiadająca mu hipoteza badawcza (H_1) stanowi, że reżim polityczny *sensu stricto* w latach 1989–2015 wykazywał się różnym poziomem eklektyczności, co oznacza, że przez ten czas nie był w wersji „czystej” realizowany żaden z tradycyjnych modeli, ale łączono rozwiązania charakteryzujące poszczególne z nich. Mimo to można wyznaczyć kierunek ewolucji empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto*, który przebiegał od semiprezydencjalizmu w kierunku zrationalizowanego parlamentaryzmu.

Drugie pytanie badawcze związane jest z tym, od czego uzależnione były w badanym okresie dokonywane wybory instytucjonalne w obszarze reżimu politycznego *sensu stricto*. W związku z tym postawiona zostanie hipoteza (H_2) o zróżnicowaniu determinant, przy czym, w zależności od fazy postępu procesów demokratyzacyjnych, oddziaływanie poszczególnych czynników nie było identyczne. Do najistotniejszych należą: tradycja ustrojowa i doświadczenia z przeszłości, obce wzorce ustrojowe, interesy aktorów politycznych uczestniczących w rywalizacji o kształt równowagi instytucjonalnej oraz kontekst sytuacyjny.

Trzecie pytanie badawcze dotyczy tego, co w okresie III RP determinowało rzeczywisty charakter reżimu politycznego *sensu stricto*. W powiązanej z nim hipotezie (H_3) zakłada się, że realizowany model reżimu politycznego *sensu stricto* w większym stopniu zależy od szeroko pojętego kontekstu sytuacyjnego (determinowanego m.in. poziomem zaawansowania zmian prodemokratycznych, układem sił politycznych, kształtowaniem się określonych wzorców kooperacji i rywalizacji między podmiotami krajowej sceny politycznej, stosunkiem aktorów politycznych do systemu prawa w zestawieniu z ich dążeniem do realizacji partykularnych interesów o charakterze politycznym, behawioralnymi aspektami przywództwa politycznego itp.) niż formalnego układu instytucjonalnego wyrażonego na gruncie konstytucyjnym.

W końcu warto zadać jeszcze jedno pytanie badawcze: czy formalny (konstytucyjny) układ instytucjonalny stanowił w latach 1989–2015 zasadniczy punkt odniesienia dla ludzi nadających sens funkcjonowaniu takich organów państwowych, jak parlament, instytucja prezydenta i rząd? Sformułowana w związku z tym pytaniem hipoteza (H_4) wskazuje, że we wstępnej fazie demokratyzacji charakterystycznym zjawiskiem jest rozdźwięk między konstytucyjnym wzorcem a reżimem politycznym *sensu stricto in action*. Po wejściu w fazę konsolidacji demokracji następuje zmniejszenie zidentyfikowanego rozdziewu, choć prawdopodobieństwo jego całkowitego zaniku jest niewielkie i ma wyłącznie charakter temporalny.

Świadomie w zestawie pytań badawczych nie ma takiego, które odnosiłoby się do wartościowania poszczególnych modeli reżimów politycznych *sensu stricto* w kontekście postępów, zawansowania oraz trwałości demokratycznego porządku. Zagadnienie to jest szeroko dyskutowane w literaturze przedmiotu i do tej pory nie przyniosło ono jednoznacznie rozstrzygających wniosków¹⁰. Dlatego w tej publikacji poza obszarem badań pozostawiono ocenę przystawalności teoretycznych bądź empirycznych modeli do polskiej rzeczywistości. Wynika to z przyjęcia założenia, że wdrażane i realizowane koncepcje były (są) pewnym faktem. Bardziej interesujące niż ocena, w jakim stopniu sprawdziły się one w określonych warunkach (choć pewne odniesienia do tej kwestii są nieuniknione), jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o to, czy dynamika zmian w obszarze funkcjonującego reżimu politycznego *sensu stricto* w ostatnim ćwierćwieczu może stanowić „wytyczne” dla ewentualnych korekt w układzie formalnych i faktycznych zależności i relacji między parlamentem, prezydentem i rządem w przyszłości. To jest zaś powiązane z kwestią rzeczywistych możliwości oraz kierunku i zasięgu ewentualnych zmian obecnie obowiązującej konstytucji¹¹.

Sformułowane pytania i hipotezy badawcze wymagają zastosowania odpowiednich podejść i metod. Niejako naturalnie kierują one uwagę w stronę instytucjonalizmu. Ważne jednak jest podkreślenie konieczności wyjścia poza jego tradycyjną wersję i skierowanie się w stronę jego współczesnej odmiany – neoinstytucjonalizmu, którego podstawy zostały po raz pierwszy zaprezentowane w 1984 roku przez Jamesa G. Marcha i Johana P. Olsena¹². Szersza charakterystyka tego podejścia, ukazująca jego przydatność w badaniach nad reżimami politycznymi *sensu stricto*, zostanie przeprowadzona w rozdziale pierwszym. Teraz warto podkreślić, że o fakcie odwołania się do niego w tej publikacji zdecydowało to, że łączy ono w sobie dwa istotne elementy: instytucje i kontekst działających ludzi. Są one ze sobą powiązane i oddziałują na siebie, w wyniku czego wykreowany zostaje porządek (system reguł, wartości, norm) stanowiący

¹⁰ Zob. m.in.: F.W. RIGGS: *The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices*. „International Political Science Review” 1988, Vol. 9, no 4; J.J. LINZ: *Zagrożenia systemu prezydenckiego*. Przeł. B. KOPEĆ. „Res Publica” 1990, nr 12; A. STEPAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*. „World Politics” 1993, Vol. 46, no 1; *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1: *Comparative Perspectives*. Eds. J.J. LINZ, A. VALENZUELA. Baltimore–London 1994; D.L. HOROWITZ: *Comparing Democratic Systems*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996; *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Ed. A. REYNOLDS. Oxford 2002; J.A. CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York 2009; *Semi-Presidentialism and Democracy*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP, YU-SHAN WU. New York 2011.

¹¹ J.S. COLEMAN: *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*. Przeł. H. GRZEGOŁOWSKA-KLAR-KOWSKA. „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1, s. 26–27.

¹² J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. „The American Political Science Review” 1984, Vol. 78, no 3, s. 734–749.

instytucjonalną podstawę działania określonych podmiotów¹³. Taka konstelacja jest szczególnie atrakcyjna w badaniu reżimów politycznych *sensu stricto*. Pozwala ona uchwycić wielorakość zmiennych sytuacyjnych, co może mieć zasadnicze znaczenie dla określenia rzeczywistego charakteru relacji między parlamentem, prezydentem i rządem.

W ramach prowadzonej analizy nastąpi odwołanie do kilku metod badawczych. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na analizę systemową średniego rzędu. Reżim polityczny w wąskim znaczeniu traktować bowiem należy jako podsystem w ramach systemu politycznego III RP. Ujęcie to daje przede wszystkim możliwość ukazania poziomu autonomii/zależności tak zdefiniowanego podsystemu oraz jego wpływu na funkcjonowanie systemu jako całości. Niezbędne będzie także sięgnięcie po analizę instytucjonalno-prawną. Życie polityczne toczy się w określonych ramach, wyznaczonych formalnymi regułami, które utożsamiać należy przede wszystkim z przepisami rangi konstytucyjnej, ale również ustawowej, czy pochodzącymi z jeszcze innych aktów prawnych. Nie sposób więc pominąć tej sfery poznania uwarunkowań politycznych. Jednocześnie trzeba podkreślić, że założenie o odwołaniu się do podejścia neoinstytucjonalnego skutkować będzie tym, że analiza instytucjonalno-prawna nie będzie jedynym źródłem rozpoznawanej rzeczywistości. W konsekwencji przydatna okaże się również metoda behawioralna, odwołująca się do założenia, że polityka jako zjawisko społeczne ma swój wymiar jednostkowy, a zachowania grupowe można wyprowadzić właśnie z zachowań poszczególnych ludzi. W ramach tej metody poddawane będą analizie zachowania konkretnych osób pełniących określone funkcje polityczne. Element ten jest bardzo istotny, gdyż konkretne zachowania często pozostają w sprzeczności z ustaleniami wynikającymi z zastosowania metody instytucjonalno-prawnej¹⁴.

Przyjęty sposób prowadzenia analizy czyni zasadnym przynajmniej częściowe sięgnięcie także po metodę historyczną. Założono bowiem, że doświadczenia z przeszłości stanowić mogły jeden z elementów determinujących wybory instytucjonalne w okresie III RP. Odwołanie się do metody historycznej pomoże w zgromadzeniu wiedzy na temat formalnych i nieformalnych reguł rozstrzygających o specyfice reżimu politycznego *sensu stricto* w minionych okresach. Przy tej okazji można będzie zidentyfikować, jak bardzo społeczne zakorzenienie niektórych instytucji przełożyło się na ich utrzymanie w tej samej bądź zmodyfikowanej postaci po 1989 roku.

W końcu, w celu uchwycenia związków przyczynowych między analizowanymi zjawiskami i faktami politycznymi, zasadne będzie odwołanie się także do danych statystycznych i ich odpowiednie przetworzenie. Ich wykorzystanie

¹³ P. CHMIELEWSKI: *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa 2011, s. 298.

¹⁴ A. CHODUBSKI: *Wstęp do badań politologicznych*. Gdańsk 2004, s. 128–129.

motywowane będzie opisem i wyjaśnianiem specyfiki empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto*. Wszystkie zidentyfikowane metody posłużą wyczerpującej eksploracji podjętej problematyki, a także realizacji zdefiniowanego celu badawczego.

Monografia składa się z pięciu rozdziałów. Struktura podziału treści została przeprowadzona w oparciu o kryteria przedmiotowe i temporalne. Na podstawie kryterium przedmiotowego został wyodrębniony pierwszy rozdział, kolejne cztery zaś opierają się na przyjętej autorskiej periodyzacji ostatniego ćwierćwiecza (1989–2015).

Rozdział pierwszy ma charakter wprowadzający. Rozpocznie się on od rozważań poświęconych istotności badań nad instytucjami, z jednoczesnym wyeksponowaniem walorów podejścia neoinstytucjonalnego. Prezentacja tego zagadnienia zostanie przeprowadzona na tle rozwoju zinstytucjonalizowanej nauki o polityce. W drugiej części tego rozdziału przeprowadzona zostanie analiza pojęciowa kluczowej kategorii politologicznej stosowanej w tej publikacji, a więc „reżimu politycznego”. Jednocześnie zaproponowana zostanie dystynkcja pomiędzy „reżimem politycznym *sensu largo*” i „reżimem politycznym *sensu stricto*”. To terminologiczne doprecyzowanie jest niezbędne, gdyż na gruncie nauk społecznych, w tym nauki o polityce, wiele pojęć ma tak rozległe znaczenie, że nie sposób ich pomieścić w jednej uniwersalnej definicji. Przyjęta koncepcja zakłada, że tradycyjne modele reżimów politycznych *sensu stricto* rozwijać się mogą wyłącznie w demokratycznym otoczeniu. W związku z tym w trzeciej części tego rozdziału zostanie wskazane „demokratyczne minimum” określające, jakie warunki muszą zostać spełnione, aby rozpatrywanie relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem miało naukowy sens.

W dalszej części rozdziału przybliżona zostanie specyfika parlamentaryzmu, prezydencjalizmu i semiprezydencjalizmu. Wprawdzie w literaturze politologicznej i prawnokonstytucyjnej sporo miejsca poświęcono temu zagadnieniu, niemniej jednak zauważyć można liczne różnice w zakresie definiowania poszczególnych modeli, a zwłaszcza wskazywania ich cech konstytutywnych. Różne są powody takich rozbieżności, jednak wśród najistotniejszych należałoby wskazać odmienności celów badawczych i nadmierną koncentrację na empirycznych reżimach politycznych. Z tego powodu podjęta zostanie próba autorskiego określenia konstytutywnych cech wymienionych wyżej modeli, co będzie stanowiło punkt wyjścia do rozważań w kolejnych rozdziałach.

Rozdział pierwszy zakończy analiza uwarunkowań dokonywanych wyborów instytucjonalnych w okresie budowania porządku demokratycznego. Rok 1989 został potraktowany jako moment początkowy zmiany instytucjonalnej w Polsce, która to zmiana swoim zasięgiem objęła również reżim polityczny w wąskim znaczeniu. Jego kształtowanie nie odbywało się w społeczno-politycznej próżni, ale determinowane było wieloma czynnikami, wśród których szczególnie istotne miejsce zajmuje dziedzictwo przeszłości. Wykorzystanie, przynajmniej częściowo-

wo, koncepcji „zależności od szlaku”¹⁵ wpisuje się w nurt neoinstytucjonalizmu historycznego. Nie chodzi przy tym o instrumentalne nawiązanie do tego podejścia, ale ukazanie, dzięki jego dobrodziejstwom, że formalne i nieformalne instytucje, mechanizmy i sposoby postępowania mogą oddziaływać na współczesne wybory instytucjonalne zarówno w pozytywnym, jak i negatywnym sensie. Poza rodzimą tradycją ustrojową i polityczną równie istotną rolę odgrywają wzorce instytucjonalne rodem z demokratycznego świata Zachodu. Z mniejszą bądź większą siłą determinować one mogą procesy imitacyjne, zwłaszcza u progu zmiany instytucjonalnej. Napięcia pomiędzy „starym” i „nowym”, „swoim” i „obcym” w warunkach instytucjonalnej niepewności mogą okazać się kluczowe dla kształtowania empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto*, a przede wszystkim mogą powodować długofalowe konsekwencje. W końcu na przebieg procesów zmiany instytucjonalnej istotny wpływ ma również kontekst sytuacyjny i kształtujące go interesy aktorów politycznych. Warunki, w których następuje demokratyczne otwarcie, nie tylko stanowią ważną determinantę określającą kierunek dokonujących się zmian instytucjonalnych w okresie tranzytacji, ale także ich skutki są bardziej długofalowe, mając wpływ na przebieg procesów transformacyjnych i konsolidację demokracji.

Cztery następne rozdziały zostały wyodrębnione w oparciu o kryterium temporalne i przyjęcie określonej periodyzacji minionego ćwierćwiecza (1989–2015). Opiera się ona na podejściu instytucjonalnym, czyniąc podstawą wyodrębnienia kolejnych faz zmiany w formalnym (konstytucyjnym) układzie instytucjonalnym. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że odwołanie się do podejścia instytucjonalnego w tradycyjnej wersji świadomie nie jest przeprowadzone w sposób konsekwentny. Zabieg taki należy potraktować jako podkreślenie jednego z założeń przyjętych w niniejszej publikacji, że przepisy konstytucyjne nie zawsze stanowią element rozstrzygający o przebiegu procesów politycznych.

Zakres temporalny drugiego rozdziału odpowiada okresowi tranzytacji trwającemu od Okrągłego Stołu do końca kadencji sejmu wybranego w kontraktowych wyborach, w czerwcu 1989 roku. W tym czasie formalne reguły określające relacje między parlamentem, prezydentem i rządem wyznaczone były postanowieniami znowelizowanej 7 kwietnia 1989 roku Konstytucji PRL, która w latach 1989–1991 była jeszcze kilkakrotnie zmieniana. Trzeci rozdział wyznacza ramy czasowe od przeprowadzenia pierwszych w pełni rywalizacyjnych wyborów parlamentarnych w 1991 roku do wejścia w życie Małej konstytucji w 1992 roku. Okres jej obowiązywania wyznacza ramy czasowe przedostatniego rozdziału, ostatni rozdział zaś dotyczy lat 1997–2015, a więc obowiązywania Konstytucji RP uchwalonej 2 kwietnia 1997 roku.

¹⁵ L. MAGNUSSON, J. OTTOSSON: *Path Dependence: Some Introductory Remarks*. In: *The Evolution of Path Dependence*. Eds. L. MAGNUSSON, J. OTTOSSON. Cheltenham 2009, s. 1–18.

Taka periodyzacja ma wyłącznie walor porządkujący, nie rozstrzyga natomiast o tym, czy sama analiza odwołuje się wyłącznie do sfery instytucjonalno-prawnej. Wszak w ramach tych samych modeli normatywnych mogą być realizowane zupełnie różne działania polityczne, nie tylko rzutujące na zmienność empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto* i jego odchylenie od konstytucyjnego wzorca, ale dodatkowo wpływające na kształtowanie nowego porządku obejmującego rzeczywiste (formalne bądź nieformalne) reguły, wartości, normy rozstrzygające o specyfice relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Instytucje mają wprowadzić zakodowany w sobie czynnik ograniczający ludzkie zachowania, ale nie zmienia to faktu, że margines swobody postępowania aktorów politycznych jest tak duży, że umożliwia kształtowanie całkowicie odmiennych od założonych wzorców działań politycznych. Z tego powodu układ wewnętrzny rozdziałów od drugiego do piątego zbudowany został na założeniu podejścia neoinstytucjonalnego. W jego ramach nacisk został położony na wyniki wyborów parlamentarnych i prezydenckich oraz ich polityczne konsekwencje w postaci określonej politycznej konfiguracji legislatury i egzekutywy. Przeprowadzona w ich ramach konfrontacja pomiędzy normatywnym a rzeczywistym kształtem reżimu politycznego *sensu stricto* ma umożliwić zidentyfikowanie ewentualnego rozżewu między tym, „co być powinno”, a tym, „co jest (było)”. Jednocześnie podjęta zostanie próba określenia przyczyn takiego stanu rzeczy.

W związku z pierwszą z wymienionych hipotez (H_1) istotne znaczenie ma uchwycenie dynamiki zmian reżimu politycznego *sensu stricto*, zarówno w wymiarze normatywnym, jak i w odniesieniu do stanu rzeczywistego. W tym celu zaproponowane zostanie narzędzie, które pozwoli na określenie kierunku obserwowanej ewolucji. Ma ono autorski charakter i jest wynikiem dążenia do zobiektywizowania zidentyfikowanych przesunięć reżimu politycznego *sensu stricto*.

* * *

Niniejsza praca nie powstałaby bez pomocy osób, którym pragnę podziękować. Przede wszystkim dziękuję jej Recenzentowi – Panu prof. zw. dr. hab. Andrzejowi Antoszewskiemu. Jego życzliwe uwagi pozwoliły nadać tej publikacji ostateczny kształt. Za wsparcie i sugestie podziękowania należą się Panom prof. dr. hab. Markowi Barańskiemu – Kierownikowi Zakładu Systemów Politycznych Polski i Państw Europy Środkowej i Wschodniej Uniwersytetu Śląskiego, oraz dr. hab. Waldemarowi Wojtasikowi, którzy zapoznali się z pierwotną wersją pracy. Za pomoc w wydaniu tej książki jestem wdzięczny Dyrektorowi Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Śląskiego, Panu prof. dr. hab. Mariuszowi Kolczyńskiemu. Za pracę redakcyjną dziękuję Pani mgr Marioli Massalskiej i Pani mgr Barbarze Konopce.

Za wszelkie niedoskonałości i braki niniejszej książki, jako jej autor, ponoszę pełną odpowiedzialność.

Rozdział 1

Modele demokratycznych reżimów politycznych i ich uwarunkowania

1.1. O instytucjach, potrzebie i sposobach ich badania

Politologowie doskonale zdają sobie sprawę z tego, jak istotne dla funkcjonowania współczesnych społeczeństw jest poznanie sposobu zorganizowania życia zbiorowego, które zapewniają systemy polityczne. Wszyscy zajmujący się ich badaniem, realizując deskryptywną i eksplanacyjną (często także instrumentalną i prognostyczną) funkcję nauki, koncentrują swoją uwagę z jednej strony na powtarzalnych wzorcach zachowań politycznych, a z drugiej na instytucjach politycznych wyznaczających te pierwsze i stanowiących swoiste ramy polityki¹. Poznanie mechanizmów określających sposoby dojścia do władzy państwowej, znajomość formalnych i nieformalnych reguł determinujących proces podejmowania wiążących społeczeństwo decyzji politycznych, specyfika wzajemnych relacji pomiędzy głównymi aktorami danego systemu politycznego, a także charakter i sposoby realizacji odpowiedzialności rządzących, to niewątpliwie najważniejsze aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi.

W związku z powyższym w centralnym punkcie analiz poświęconych funkcjonowaniu systemów politycznych znajdują się instytucje. W sposób szczególny odnosi się to do tzw. młodych demokracji, także tych, które powstały w wyniku rozpadu bloku wschodniego na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. W nich bowiem trwa bezustanna walka o kształt instytucji politycznych. Aktorzy polityczni – dysponujący demokratyczną legitymacją – starają się nadać instytucjom politycznym jak najbardziej efektywny kształt. Przy tym jednak, nawiązując do spostrzeżeń Davida Eastona², nie można pominąć istotnego faktu, że poparcie

¹ A. ANTOSZEWSKI: *Metodologiczne aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1, s. 79; także: J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Przeł. D. SIELSKI. Warszawa 2005, s. 29–30.

² D. EASTON: *A Systems Analysis of Political Life*. New York 1965, s. 267–274.

dla konkretnych instytucji politycznych może być z jednej strony determinowane ideologicznym przywiązaniem do nich i nie ma nic wspólnego z indywidualnymi korzyściami wynikającymi z takiej postawy, z drugiej zaś może wiązać się z tym, że obecność konkretnej instytucji politycznej wspiera indywidualne interesy aktorów politycznych. W konsekwencji wywołuje to sporo napięć, co odbija się niekorzystnie na samych instytucjach³, ale równocześnie należy uzmysłwić sobie, że „walka o formy instytucjonalne stanowi sedno polityki”⁴.

Problematyka kształtowania się instytucji życia społecznego, politycznego i gospodarczego ma długą historię, sięga bowiem okresu tworzenia się pierwszych gromad neandertalskich, a więc ok. XL wieku p.n.e. Pierwszymi instytucjami były zaś „normy organizacji życia społecznego, tj. zorganizowane działania ludzi na rzecz zaspokajania podstawowych potrzeb, przekształcające się z upływem czasu w zwyczaje, następnie normy i w końcu prawo”⁵. Stosunkowo szybko dostrzeżono wpływ instytucji na życie społeczeństw, co zaowocowało tym, że już w starożytnej Grecji stały się one przedmiotem refleksji teoretycznej, do której odnosili się najwybitniejsi przedstawiciele myśli prawnopolitycznej. Spuścizna starożytnych filozofów ma zresztą kapitalny wpływ na współczesną politologię. Jako przykład podać można obowiązującą do dnia dzisiejszego Arystotelesowską definicję ustroju politycznego traktowanego jako „porządek władz w państwie i sposób ich podziału”⁶. W kolejnych okresach historycznych myśl polityczna również jest pełna odwołań do instytucji jako istotnego elementu funkcjonowania społeczeństw⁷. Oczywiście nie oznacza to, że zarówno wśród filozofów, jak

³ R. GLAJCAR: *Parlament w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009, s. 162.

⁴ J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Instytucje...*, s. 140.

⁵ A. CHODUBSKI: *Instytucjonalizacja jako proces historyczny i kulturowy*. W: *Idee, instytucje, demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*. Red. L. RUBISZ. Toruń 2006, s. 11.

⁶ Cyt. za: ARYSTOTELES: *Polityka*. Przeł. L. PIOTROWICZ. Warszawa 2011, s. 108.

⁷ Można by tu wskazać kilka przykładów. Thomas Hobbes, uzasadniając politykę rojalistyczną, wskazywał na konieczność istnienia silnych instytucji w celu ratowania ludzkości przed najgorszymi instynktami. Zob.: W. TATARKIEWICZ: *Historia filozofii*. T. 2: *Historia nowożytna do roku 1830*. Warszawa 1993, s. 69. John Lock z kolei, rozwijając koncepcję umowy społecznej, zwracał uwagę na strukturę instytucji politycznych, przecierając w ten sposób szlaki bardziej demokratycznym strukturom. Zob.: A. SYLWESTRZAK: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 1995, s. 186–187. Ogromne znaczenie miała także myśl Monteskiusza, który zwrócił uwagę na równowagę struktur politycznych („Iżby nie można było nadużywać władzy, trzeba, aby przez naturalną grę rzeczy władza powściągała władzę”. Cyt. za: MONTESKIUSZ: *O duchu praw*. Przeł. T. BOY-ŻELEŃSKI. Kęty 1997, s. 136), co znalazło odzwierciedlenie chociażby w rozwiniętej w ramach amerykańskiego systemu politycznego koncepcji podziału władzy. Z kolei John Adams, jeden z ojców założycieli Stanów Zjednoczonych Ameryki, a w latach 1797–1801 prezydent tego państwa, sporo uwagi poświęcił najbardziej pożądanemu strukturze instytucji w celu stworzenia „dobrego rządu, który stanowi imperium praw”. Zob.: J. ADAMS: *Myśli o rządzie*. Przeł. A. JARACZEWSKI. W: *Historia idei politycznych, wybór tekstów*. T. 2. Oprac. S. FILIPOWICZ, A. MIELCZAREK, K. PIELIŃSKI, M. TAŃSKI. Warszawa 1999, s. 168–173.

i – później – przedstawiciele wyodrębniającej się coraz wyraźniej nauki o polityce, istniała powszechna zgoda co do roli i znaczenia instytucji politycznych w naukowym podejściu do polityki. Można wskazać zarówno okresy wzmożonych zainteresowań instytucjami, jak i takie, w których ich analiza spychana była na dalszy plan, a często uważana wręcz za zbędną z naukowego punktu widzenia. Tak więc stosunek politologów do instytucji politycznych wyznaczają kolejne etapy rozwoju dyscypliny, z różnicami w preferowaniu założeń teoretycznych, podejść badawczych oraz celów nauki o polityce. W konsekwencji, uwzględniając czynnik temporalny, dostrzec można, że historia i rozwój badań nad instytucjami politycznymi mają charakter meandryczny.

Otóż kiedy pod koniec XIX wieku nauka o polityce zaczęła być rozróżniana jako odrębna dyscyplina⁸, zrozumienie fenomenu polityki zależało od normatywnego ideału. Koncentrowano się więc na formalnych założeniach dotyczących rządzenia, co wiązało się z eksponowaniem znaczenia norm prawnych. W centrum zainteresowania polityką było państwo i bez względu na problemy jego definiowania zgadzano się, że powinno ono być studiowane i badane pod względem formalnym i legalnym (prawnym). W konsekwencji szczególnego znaczenia nabierały instytucje państwowe i prawo publiczne, przejawiające się w ustawach zasadniczych⁹. Właśnie konstytucje, określając strukturę instytucjonalną organizacji państwowej, a także zasady dystrybucji władzy, stawały się głównym wyznacznikiem układu sił politycznych i reguł określających rywalizację polityczną¹⁰. Tak więc podstawowe dylematy badawcze dyscypliny miały wówczas przede wszystkim wymiar normatywny. W ten sposób początki nauki o polityce jako odrębnej dyscypliny badawczej wiążą się z podejściem metodologicznym, określanym mianem „instytucjonalizmu”¹¹. Klaus von Beyme nazywa instytucjonalizm „dziadkiem nauki o polityce”¹². Wskazywał on cele rozwoju państw w aspekcie normatywnym, a sama nauka o polityce zaznaczała swoją obecność w służbie państwu¹³. Ówczesny sposób analizy niewiele różnił się od podejścia prawniczego. Zresztą wpływ tego środowiska na rozwój politologii jako dyscypliny badawczej jest powszechnie znany¹⁴. Właśnie w ramach podejścia instytucjonalnego znajdowało to swoje odzwierciedlenie.

⁸ A. CHODUBSKI: *Wstęp do badań politologicznych*. Gdańsk 2004, s. 36–37.

⁹ J. DEARLOVE: *Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State*. „Political Studies” 1989, Vol. 37, s. 521–522.

¹⁰ J. NOCOŃ, A. LASKA: *Teoria polityki. Wprowadzenie*. Warszawa 2005, s. 43.

¹¹ Klaus von Beyme zwraca uwagę na trudności w jednoznacznym odróżnieniu teorii od metody. Zob.: K. VON BEYME: *Współczesne teorie polityczne*. Przeł. J. ŁOZIŃSKI. Warszawa 2005, s. 79–80.

¹² Cyt. za: K. VON BEYME: *Institutional Engineering and Transition to Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1: *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. New York 2001, s. 3.

¹³ B.G. PETERS: *Institutional Theory in Political Science*. London 2005, s. 4.

¹⁴ Opisuując dzieje nauk politycznych w Polsce, Czesław Mojsiewicz wielokrotnie podkreśla związki rodzącej się dyscypliny (politologii) z prawem w różnych obszarach (przedmiotowym,

Przy niewątpliwych zaletach tego podejścia, chociażby takich, jak opis i wyjaśnianie normatywnych ram, w których zachodzą zjawiska i procesy polityczne, a co się z tym wiąże, poznanie swoistego modelu, w oparciu o który powinno być zorganizowane życie polityczne danego społeczeństwa, czy też łatwość oddzielenia polityki od innych sfer życia społecznego („Linie demarkacyjną nakreśla treść norm konstytuujących instytucje państwowe wraz z zakresem przyznanych im kompetencji”¹⁵), nie sposób nie zauważyć wielu słabości „starego instytucjonalizmu”¹⁶, które z czasem stały się źródłem jego krytyki. Wady, a w zasadzie ograniczenia tego podejścia, wpływają (bądź mogą wpływać) negatywnie na uzyskiwane rezultaty badawcze. Ich zgodność z rzeczywistością polityczną budzi największe kontrowersje. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na pięć kwestii.

Po pierwsze, w wielu systemach politycznych zdarza się, że normy prawne są świadomie nieprzestrzegane albo wręcz łamane przez osoby zajmujące najbardziej eksponowane stanowiska. Może to wynikać bądź ze stosunku konkretnych osób do przepisów prawnych, bądź też z instrumentalizmu władz względem systemu prawa, stanowiącego swego rodzaju sposób uprawiania polityki. Dotyczy to zwłaszcza reżimów niedemokratycznych¹⁷, choć próby „świadomego omijania

organizacyjnym, personalnym itd.). Zob.: Cz. MOJSIEWICZ: *Rozmowy o polskiej politologii*. Toruń 2005, s. 8–34. Również Grażyna Ulicka akcentuje interdyscyplinarność politologii w jej relacjach z prawem. Dotyczy to wspólnych obszarów zainteresowań, metod badawczych oraz korzystania z wyników badań. Zob.: G. ULICKA: *Politologia a interdyscyplinarność nauk społecznych*. W: *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie. I Ogólnopolski Kongres Politologii*. Warszawa, 22–24 września 2009. Red. K.A. WOJTASZCZYK, A. MIRSKA. Warszawa 2009, s. 190. Z kolei Mirosław Karwat zwraca uwagę na kwestię rozwoju kadry naukowej i to, że pierwsi politolodzy „czuli się albo tak jak pracownik firmy oddelegowany czasowo do innego oddziału, albo tak, jak gdyby byli nieomal odpryskiem ze swych dyscyplin macierzystych”. Cyt. za: M. KARWAT: *Metodologiczne prze-wartościowania politologów*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1, s. 9. Należy przy tym pamiętać, że znaczna część z nich była z wykształcenia prawnikami, co musiało znaleźć odzwierciedlenie zarówno w przedmiocie badań, jak i sposobie ich prowadzenia.

¹⁵ J. NOCŃ, A. LASKA: *Teoria polityki...*, s. 43.

¹⁶ J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *The New Institutionalism...*, s. 738; B.G. PETERS: *Institutional Theory...*, s. 6.

¹⁷ Przykładem w tym względzie mogą być doświadczenia z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Ustawa zasadnicza z 1952 roku stanowiła m.in. że „ścisłe przestrzeganie praw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej jest podstawowym obowiązkiem każdego organu państwa [...]” (cyt. za: *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r.*, art. 4, ust. 2. „Dziennik Ustaw” z 1952 roku, Nr 33, poz. 232), podczas gdy politycznie ukierunkowane działania celowe niejednokrotnie brały górę nad postępowaniem zgodnym z obowiązującym prawem. Potwierdza to chociażby sposób działania Rady Państwa. Organ ten posiadał m.in. prawo do wydawania dekretych z mocą ustawy, które to akty prawne w założeniach miały być ustanawiane w sytuacjach wyjątkowych w okresach między sesjami Sejmu. Tymczasem w pierwszej kadencji Sejmu PRL, w latach 1952–1956, Rada Państwa wydała czterokrotnie więcej dekretych niż Sejm uchwalił ustaw. Zob.: W. SKRZYDŁO: *Prawo konstytucyjne w latach 1944–1989*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2006, s. 60.

prawa” pojawiają się również w reżimach, które uznawane są za demokratyczne¹⁸. Okazuje się więc, że praktyka polityczna nie musi odpowiadać założeniom normatywnym, a pogląd, że „niemal każdego dnia przekonujemy się o podwójnej rzeczywistości w życiu publicznym: tej dekretowanej, wyznaczonej twardymi normami, zasadami, celami, i tej dostrzeganej w praktyce, miękkiej, wymykającej się zadekretowanym celom, normom, zasadom”¹⁹, jest wyjątkowo trafny.

Po drugie, należy wziąć pod uwagę, że ośrodkom kreującym rozwiązania normatywne może zależeć wyłącznie na stworzeniu wrażenia, że reżim ma charakter demokratyczny, i tym samym przysłonięciu rzeczywistego autorytaryzmu władzy²⁰. Przykładem niech będzie system polityczny PRL, w którym funkcjonowały instytucje polityczne i społeczne, swoimi nazwami przypominające te funkcjonujące w państwach demokratycznych²¹.

Po trzecie, normy prawne mogą okazać się nieprecyzyjne, czego potwierdzenie znaleźć można w przebiegu polskiej transformacji. Otwiera to możliwość do swobodnej ich interpretacji, a to z kolei może stać się istotnym czynnikiem odmiennego od założeń normatywnych ułożenia wzajemnych relacji między organami systemu politycznego²².

Po czwarte, skoncentrowanie się na normach prawnych jako elementach wyznaczających możliwość i sposób sprawowania władzy państwowej okazuje się niewystarczające ze względu na brak możliwości uchwycenia dynamiki zmian zachodzących w systemach politycznych. Kreowany w ramach „starego instytucjonalizmu” statyczny obraz rzeczywistości politycznej okazuje się szczególnie mało przydatny dla analizy transformacji systemów politycznych.

¹⁸ W 2007 roku Prezydent RP na wniosek premiera odwołał kilku ministrów, by po niedługim czasie powołać ich ponownie na te same stanowiska. Chociaż litera prawa w tym momencie naruszona nie została (zob.: Winczorek: *Odwołanie i ponowne powołanie ministrów zgodne z konstytucją*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,4473147.html> [dostęp: 11.03.2008]), to jednak skutecznie zdezwauowano istotny element parlamentarnej odpowiedzialności ministrów. Zresztą w podobnym duchu można by ocenić poprzedzające te zdarzenia złożenie przez posłów Platformy Obywatelskiej kilkunastu wniosków o odwołanie ministrów, co było próbą ominięcia jedyne go *de iure* sposobu zdymisjonowania rządu w trybie konstruktywnego votum nieufności.

¹⁹ M. MARCZEWSKA-RYTKO: *Dylematy badań politologicznych w epoce wyzwań globalizacyjnych*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1, s. 58.

²⁰ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk 2001, s. 340–342; R. BÄCKER: *Specyfika instytucjonalizacji politycznej w autokracji. Instytucje fasady. W: Idee, instytucje, demokracja...*, s. 39–45.

²¹ Z. BŁOK: *Transformacja jako konwersja funkcji wewnątrzsystemowych na przykładzie Polski*. Poznań 2006, s. 21.

²² Doskonałym przykładem jest zjawisko tzw. falandyzacji prawa, w znacznym stopniu charakteryzujące prezydenturę Lecha Wałęsy, które wpłynęło na inny niż zakładały normy konstytucyjne sposób ułożenia wzajemnych stosunków między głową państwa a rządem (sprawa tzw. resortów prezydenckich). Zob.: R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*. Toruń 2004, s. 214–216.

Po piąte w końcu, klasyczny instytucjonalizm nie dawał możliwości uchwycenia wpływu norm pozaprawnych czy też nieformalnych reguł gry na życie polityczne. W znacznej mierze wiązało się to z wąskim definiowaniem instytucji politycznej, rozumianej jako zespół norm prawnych odnoszących się do działania politycznego i regulujących jego zasady. W rezultacie pomijano nieformalny (pozaprawny) wymiar ontologii instytucji.

Reasumując, podejście instytucjonalne nie daje możliwości wyjścia poza formalne ramy funkcjonowania systemu politycznego. Z tego względu uzyskane rezultaty badawcze nie uwzględniają czynnika ludzkiego, który kryje się za konkretnymi działaniami, ani zmieniającego się kontekstu sytuacyjnego, który często niesie ze sobą wiele nieoczekiwanych zwrotów w przebiegu procesu politycznego²³. Niemniej jednak podejście to nieustannie stanowi atrakcyjny sposób analizy systemów politycznych, i to nie tylko dla prawników, ale również politologów. Janusz Okrzesik wskazuje nawet na okoliczności, w których podejście instytucjonalne w analizie systemów politycznych okazuje się „niezastąpione”²⁴. W związku z tym trafne wydaje się spostrzeżenie, że jest ono „historycznym sercem politologii” a narzędzia tej analizy stanowią część zestawu badawczego każdego politologa²⁵.

Jednak ta nadmierna koncentracja „starego instytucjonalizmu” na prawie i traktowanie go w kategoriach najistotniejszego wyznacznika procesów rządzenia stanowiły podstawę pojawiającej się z czasem krytyki względem tego podejścia metodologicznego. Zasadnicza wątpliwość dotyczyła wartości zgromadzonych rezultatów badawczych, a zwłaszcza ich zgodności z rzeczywistością. Podejściu instytucjonalnemu zarzucano deskryptywność, a także podkreślano swoisty deficyt naukowości, przejawiający się w niezdolności do formułowania praw naukowych. Taki klimat sprzyjał przełomowi, który nastąpił w połowie XX wieku w naukach społecznych i określany jest mianem „rewolucji behawioralnej”. Inspiracją dla nurtu behawioralnego była szkoła pozytywizmu logicznego, związana z Kołem Wiedeńskim, zakładająca, że wiedza ma charakter abstrakcyjny, a fakty istnieją niezależnie od badacza. Dlatego celem nauki miało być budowanie empirycznych twierdzeń, które można falsyfikować, odnosząc do faktów²⁶. Dobitnie wyraził to Karl Raimund Popper, pisząc, że „kryterium naukowego

²³ S. GEBETHNER: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*. W: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997, s. 88.

²⁴ Zob.: J. OKRZESIK: *Polski Senat. Studium politologiczne*. Warszawa 2008, s. 17.

²⁵ Zob.: V. LOWNDES: *The Institutional Approach*. In: *Theory and Methods in Political Science*. Eds. D. MARSH, G. STOKER. New York 2010, s. 62.

²⁶ A.W. JABŁOŃSKI: *Czym jest teoria w politologii? Teoria polityki: między nauką a interpretacją*. Ogólnopolska konferencja naukowa pt. *Czym jest teoria w politologii?* Poznań, 12 maja 2010, http://wnpid.amu.edu.pl/attachments/787_Prof.%20Jablonski%20-%20referat.pdf [dostęp: 5.05.2011].

statusu teorii jest jej falsyfikowalność, możliwość obalenia i sprawdzalność²⁷. Oznaczało to, że w odniesieniu do każdego twierdzenia powinno być możliwe podanie warunków, które musiałyby być spełnione, by twierdzenie to zostało obalone. To założenie miało na celu budowanie w ramach nauk społecznych, w tym politologii, pełnowartościowych teorii naukowych.

Pod wpływem rewolucji behawioralnej polityka mniej była określana przez państwo i jego struktury, a bardziej jako proces i funkcje, mniej przez pryzmat konstytucji i instytucji formalnych, a bardziej w kategoriach twardych realiów nieformalnych zachowań politycznych wewnątrz systemów politycznych. Zaczęto się koncentrować na tym, jak polityka „naprawdę działa”, a to z kolei wymagało ujawnienia „głębszych sił działających w systemie”²⁸. Dlatego coraz większą rolę zaczęła odgrywać obserwacja zachowań na poziomie jednostek bądź zbiorowości, z jednoczesnym założeniem, że powinny one poddawać się empirycznej weryfikacji. Zaczęto zwracać uwagę na faktyczne zaangażowanie aktorów politycznych i próbowano zrozumieć, dlaczego zachowują się oni w taki, a nie inny sposób²⁹. Uwaga nie była więc skoncentrowana na instytucjach, takich jak np. konstytucje, ale na „nieformalnych regułach gry, wzorcach zachowań politycznych i strukturach organizacyjnych wewnątrz i poza rządem”³⁰. Wynikało to z faktu, że dla behawioralistów jedynym realnym bytem politycznym była jednostka.

Ekspozowanie znaczenia obserwacji w badaniach politologicznych nie oznaczało, że wystarczy koncentrować się na opisie poszczególnych kwestii poddanych analizie. Badania musiały mieć charakter kompleksowy i obejmować wszystkie przypadki, a przynajmniej miały się opierać na ich reprezentatywnej próbie. Stąd istotnego znaczenia nabierało skonstruowanie bądź wykorzystanie odpowiednich narzędzi badawczych do analizy znacznej liczby dowodów empirycznych. W ramach podejścia behawioralnego zaczęto więc w szerokim zakresie wykorzystywać metody statystyczne. Ich wprowadzenie do politologii ma znaczące konsekwencje dla rozwoju tej dyscypliny. Nie jest bowiem przesadą stwierdzenie, że wszyscy politolodzy wykorzystujący w swoich badaniach materiał empiryczny w jakimś sensie odwołują się do podejścia behawioralnego³¹.

Jednakże koncentracja behawioralistów na obserwowalnych zjawiskach miała daleko idące konsekwencje dla znaczenia instytucji w analizie politologicznej. Nie były one bowiem niczym więcej, jak tylko sumą indywidualnych ról, postaw

²⁷ Cyt. za: K. POPPER: *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. New York 1962, s. 37.

²⁸ J. DEARLOVE: *Bringing the Constitution Back In...*, s. 523.

²⁹ D. SANDERS: *Behavioural Analysis*. In: *Theory and Methods...*, s. 23.

³⁰ Cyt. za: E.M. IMMERGUT, K.M. ANDERSON: *Historical Institutionalism and West European Politics*. „West European Politics” 2008, Vol. 31, no 1–2, s. 345–346.

³¹ D. SANDERS: *Behavioural Analysis...*, s. 41.

i wyuczonych reakcji³² czy „zakrzepłymi zachowaniami społecznymi”³³. Dlatego też znaczenie instytucji było istotne tylko ze względu na obserwowalne zachowania, do których w ich ramach dochodziło. Oznaczało to diametralnie inne od dotychczasowego spojrzenie nie tylko na instytucje, ale także na rolę i znaczenie politologii jako dyscypliny naukowej. Jej punkt ciężkości został przesunięty z instytucji na takie kategorie, jak: władza, wpływ i konflikt.

W latach 60. ubiegłego wieku ruch behawioralny znalazł się w odwrocie, a Easton w 1969 roku w wystąpieniu przed Amerykańskim Towarzystwem Nauki o Polityce (American Political Science Association) ogłosił rewolucję postbehawioralną. Wśród zarzutów wobec behawioralnej koncepcji nauki znalazły się³⁴:

- 1) traktowanie nauki w sposób fundamentalistyczny, a przez to oderwanie jej od bieżących realiów polityki oraz lekceważenie odpowiedzialności uczonych za kwestie społeczne;
- 2) hołdowanie metodzie naukowej, w myśl której skupiano się na siłach i warunkach społecznych działających w otoczeniu aktora politycznego, lekceważąc jednocześnie jego podmiotowość, zdolność dokonywania wyborów i wpływania na otoczenie;
- 3) naiwne oczekiwanie, że nauka o polityce może być wolna od założeń ideologicznych;
- 4) bezkrytyczna akceptacja pozytywistycznej filozofii nauki;
- 5) profesjonalizm dyscypliny jako czynnik odgradzający politologów od szerszej publiczności oraz od pokrewnych dyscyplin nauki;
- 6) obojętność na rezultaty fragmentaryzacji wiedzy, a nawet zaprzeczanie potrzebie jej użycia do rozwiązywania problemów społecznych;
- 7) zarzucanie wartościom walorów nienaukowości i pomijanie ich w kontekście opisu natury dobrego społeczeństwa.

Był to swoisty apel o to, by politolodzy zaczęli reagować na wyzwania współczesnego świata, aby ich badania nie były prowadzone w oderwaniu od realnych problemów, z którymi borykają się systemy polityczne. Oznaczało to nawoływanie do przesunięcia punktu ciężkości w ramach politologii z badań podstawowych na badania stosowane.

Wpłynęło to w sposób znaczący na tych współczesnych politologów, których badania pozostają w tradycji behawioralnej. Otóż, w odróżnieniu od pionierów reprezentowanego przez nich nurtu badawczego, akceptują oni fakt, że potencjalnie przydatne formy wiedzy mogą być nabywane również przez tych badaczy, którzy pracują w innej tradycji intelektualnej³⁵. Doskonale oddaje to konstatacja

³² V. LOWNDES: *The Institutional Approach...*, s. 63.

³³ K. VON BEYME: *Współczesne teorie...*, s. 100.

³⁴ D. EASTON: *The Future of the Postbehavioral Phase in Political Science*. In: *Contemporary Empirical Political Theory*. Ed. K.R. MONROE. Berkeley-Los Angeles 1997, s. 13, 15.

³⁵ D. SANDERS: *Behavioural Analysis...*, s. 29.

Roberta A. Dahla i Bruce'a Stinebricknera na temat wykorzystywania w badaniach politologicznych zalet analizy normatywnej i empirycznej:

Nie ma wyraźnego powodu, dla którego naukowe podejście do polityki miałyby pozostawać w fundamentalnej sprzeczności z orientacją normatywną. Jedno może wzbogacić drugie. Bez odwzorowania rzeczywistości dostarczonego przez analizę zorientowaną empirycznie normatywna analiza łatwo może stać się nieistotna lub po prostu głupia. Jednocześnie bez przywiązywania wagi do pewnych fundamentalnych kwestii podnoszonych zazwyczaj przez filozofów polityki (jak często nazywamy tych, którzy zajmują się normatywną analizą polityki), czy to starożytnych, czy współczesnych, analiza empiryczna ryzykuje pogrążeniem się w trywialności³⁶.

Takie okoliczności sprzyjały ponownemu zainteresowaniu się instytucjami, których znaczenie w analizie politologicznej wzrosło, choć nie należy zapominać, że nie oznaczało to powrotu do „starego instytucjonalizmu”. Zarówno samo definiowanie instytucji, jak i sposoby ich badania uległy daleko idącym zmianom, na co wpływ, poza wieloma innymi czynnikami, miały także doświadczenia z okresu rewolucji behawioralnej. To szerokie koło, które zatoczyła politologia, przywracając instytucjom należne im miejsce w badaniach naukowych, wiązało się z nowym instytucjonalizmem, który – jak stwierdzili Robert E. Goodin i Hans-Dieter Klingemann – okazał się „kolejną rewolucją” w nauce o polityce³⁷. Pionierzy nowego instytucjonalizmu, James G. March i Johan P. Olsen, zarzucali badaniom pozostającym w tradycji behawioralnej kontekstualizm, redukcjonizm, utylitaryzm, instrumentalizm, a także funkcjonalistyczną wizję teorii polityki³⁸. Ponowne odkrycie perspektywy instytucjonalnej w politologii było „wyrazem opartego na danych empirycznych poglądu, że zjawiska obserwowane w rzeczywistości nie dają się pogodzić z twierdzeniami współczesnych teorii oraz że organizacja życia politycznego ma znaczenie [podkr. R.G.]”³⁹. Tym samym kluczowego znaczenia ponownie nabierały instytucje, a celem pozostających w tym nurcie politologów było nie tylko wzmocnienie niektórych cech klasycznego instytucjonalizmu, ale także nadanie świeżości badaniom nad funkcjonowaniem systemów politycznych. Oznaczało to wprowadzenie nowej jakości do analizy politologicznej. Dominujący w latach 50. i 60. XX wieku behawioralizm nie koncentrował nadmiernej uwagi na roli instytucji, nawet jeśli determinowały one zachowania podmiotów indywidualnych, a kierunek analizy był jednostronny

³⁶ Cyt. za: R.A. DAHL, B. STINEBRICKNER: *Współczesna analiza polityczna*. Przeł. P.M. KAZIMIERCZAK. Warszawa 2007, s. 199.

³⁷ R.E. GOODIN, H.-D. KLINGEMANN: *Political Science: The Discipline*. In: *A New Handbook of Political Science*. Eds. R.E. GOODIN, H.-D. KLINGEMANN. Oxford 1998, s. 25.

³⁸ J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *The New Institutionalism...*, s. 735–738; J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Instytucje...*, s. 11–17; także: B.G. PETERS: *Institutional Theory...*, s. 16–17.

³⁹ J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Instytucje...*, s. 9.

i skupiony na tym, jak warunki społeczne i ekonomiczne wpływają na polityków i instytucje polityczne. Podobnie zwolennicy teorii racjonalnego wyboru marginalizowali znaczenie instytucji w swoich analizach, podkreślając, że są one co najwyżej zbiorem indywidualnych wyborów zmierzających do maksymalizacji korzyści⁴⁰.

Nowe podejście w badaniu systemów politycznych pozwoliło dostrzec, że ich funkcjonowanie jest uzależnione nie tylko od warunków społecznych czy ekonomicznych, ale także od projektowania instytucji politycznych. Okazuje się, że same instytucje mogą także kształtować porządek społeczny, ekonomiczny i polityczny. Przy tym jednak nie można pominąć istotnego faktu, że stały się one większe, bardziej skomplikowane i przemyślane, a przede wszystkim bardziej znaczące dla życia zbiorowego⁴¹. Pojęcie „instytucji” może odnosić się albo do normy (reguły), albo do organizacji. Z jednej strony instytucja może być regułą wyznaczającą zachowania i wówczas można mówić o zinstytucjonalizowanej normie. Z drugiej – instytucję można rozumieć jako system zachowań determinowanych przez normy, a więc zorganizowaną działalność⁴². Mogą one przybierać postać „sformalizowaną”, jak np. procedury konstytucyjne, bądź „niesformalizowaną”, a więc wszelkiego rodzaju reguły, które wyznaczają zachowania aktorów politycznych, mimo że nie opierają się na normach i przepisach zapisanych lub określonych w oficjalnych dokumentach.

Instytucje są więc relatywnie trwałymi zbiorami reguł i sposobów postępowania odpornymi na okresowe zmiany preferencji i oczekiwań związanych z fluktuacją jednostek oraz zmianą okoliczności zewnętrznych⁴³. Nie oznacza to, że instytucje nie podlegają zmianom, te bowiem bywają nieraz istotne, patrząc z perspektywy sensu trwania samych instytucji⁴⁴. Chodzi jedynie o uwypuklenie faktu, że instytucje są swoistymi regułami gry, z jednej strony ograniczającymi działania ludzi, z drugiej dostarczającymi bodźców do określonego postępowania⁴⁵ kształtującego ludzkie interakcje. To one wpływają na dokonywane przez

⁴⁰ B.G. PETERS: *Institutional Theory...*, s. 15; V. LOWNDES: *The Institutional Approach...*, s. 63.

⁴¹ J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *The New Institutionalism...*, s. 734.

⁴² Czytelnik zainteresowany szczegółowymi rozważaniami na temat tego, czym jest instytucja, powinien zapoznać się z treścią jednego z rozdziałów książki Jana-Erika Lane'a i Svante Erssona pod wymownym tytułem: *What Is an Institution?* Zob.: J.-E. LANE, S. ERSSON: *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London 2000, s. 23–37.

⁴³ J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Elaborating the "New Institutionalism"*. In: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Eds. R.A.W. RHODES, S.A. BINDER, B.A. ROCKMAN. Oxford 2006, s. 3.

⁴⁴ F. FUKUYAMA: *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do rewolucji francuskiej*. Przeł. N. RADOMSKI. Poznań 2012, s. 501–502.

⁴⁵ P. CHMIELEWSKI: *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa 2011, s. 210.

ludzi wybory polityczne, ekonomiczne czy socjalne, jednocześnie redukując niepewność⁴⁶.

Ponowne odkrycie znaczenia instytucji w badaniach politologicznych nie powinno jednak doprowadzać do tworzenia nadmiernie uproszczonego obrazu wzajemnych relacji pomiędzy instytucjami i aktorami politycznymi przez upatrywanie w tych pierwszych demiurga politycznej rzeczywistości. Powiązania, które można zaobserwować w praktyce, są bardziej skomplikowane. Nie ulega wątpliwości, że instytucje determinują wybory dokonywane przez aktorów politycznych, ale jednocześnie nie można pomijać istotnego aspektu wpływu tych drugich na kreowanie i definiowanie samych instytucji, które później ograniczają ich działania, zachowania i decyzje. Dlatego należy mówić zarówno o autonomiczności instytucji, jak i ich współzależności⁴⁷. Świadomość współzależności pozwala zrozumieć m.in. procesy związane z dokonywaniem wyborów instytucjonalnych. Zwłaszcza w państwach wchodzących na ścieżkę rozwoju demokratycznego kwestie te wydają się szczególnie istotne. Wszak z jednej strony kształtowanie określonych preferencji⁴⁸ determinujących działania i zachowania aktorów politycznych odbywa się w ściśle określonym otoczeniu instytucjonalnym, z drugiej zaś przełożenie preferencji na decyzje polityczne może skutkować mniejszymi bądź większymi zmianami otoczenia instytucjonalnego. W końcu osiągnięcie zamierzonych efektów nie byłoby możliwe bez wykorzystania sposobności, jakie stwarzają same instytucje polityczne. W rezultacie w literaturze teoriopolitycznej znaleźć można następujące równanie⁴⁹:

$$\text{preferencje} \times \text{instytucje} = \text{efekt}$$

Wynika z niego, że określone efekty zależą zarówno od preferencji, jak i instytucji. Korekta którejkolwiek zmiennej wpłynie na uzyskane efekty. Warto zauważyć, że obecność konkretnych instytucji działających w otoczeniu aktora

⁴⁶ D.C. NORTH: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge 1990, s. 3, 6.

⁴⁷ A. KROUWEL, B. VERBEEK: *Instytucje jako pola walki: demokratyczne konsekwencje budowania instytucji w systemach postkomunistycznych*. Przeł. E. MIKŁASZEWSKA. W: *Demokracja w Europie Środkowej, 1989–99. Studia historyczne i porównawcze*. Red. J. MIKŁASZEWSKA. Kraków 2001, s. 334.

⁴⁸ Preferencje są pewnym nastawieniem mentalnym stanowiącym z jednej strony motywację do podjęcia określonych działań, a z drugiej – uzasadnienie tych ostatnich. Na podstawie preferencji aktorzy polityczni dokonują pewnych wyborów spośród dostępnego zestawu możliwości. Szerzej na temat sposobu pojmowania preferencji zob.: C. LANDWEHR: *Political Conflict and Political Preferences. Communicative Interaction between Facts, Norms and Interests*. Colchester 2009, s. 18–26; zob. także: A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK: *Postawy, zachowania i decyzje wyborcze jako przedmiot badań empirycznych*. W: *Preferencje polityczne 2009. Postawy, identyfikacje, zachowania*. Red. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2010, s. 8–10.

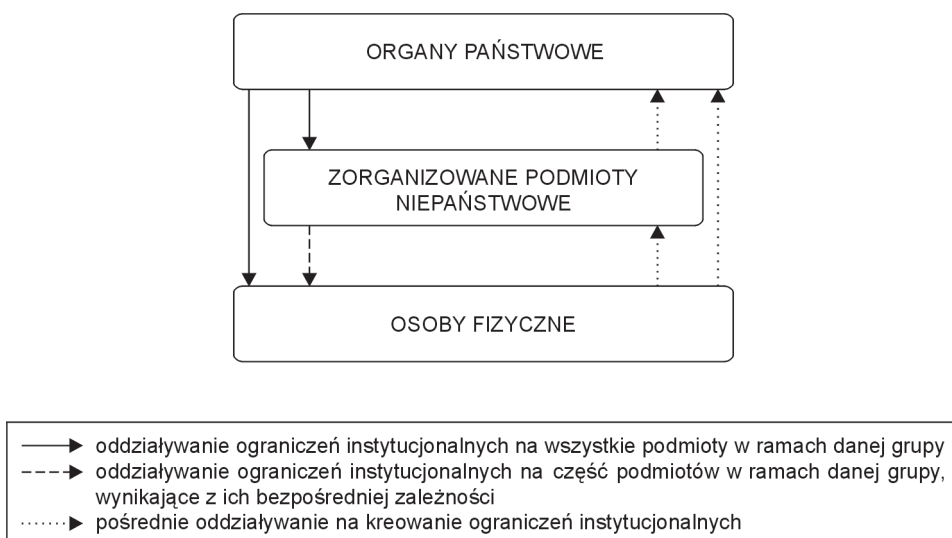
⁴⁹ Zob.: M.J. HINICH, M.C. MUNGER: *Analytical Politics*. Cambridge 1997, s. 17–18.

politycznego wpływa na realizowaną przez niego strategię. Nie ma powodów, by twierdzić, że w innym otoczeniu instytucjonalnym zachowywałby się on w sposób identyczny. Jeśli zatem instytucje wpływają na to, jakie działania podejmuje aktor polityczny, to jednocześnie należy przyjąć, że obecność bądź brak określonych instytucji będzie wpływać na kształtowanie określonych preferencji, których realizacja będzie determinowała sposób postępowania tegoż aktora. Preferencje te niejednokrotnie dotyczą samych instytucji. Jeśli bowiem mają one tak istotny wpływ na postępowanie aktorów politycznych i efekty polityki publicznej, to oczywiste jest, że pojawią się tacy, którzy dążyć będą do utrzymania *status quo* w układzie instytucjonalnym, jak również tacy, którzy będą usiłowali dokonać korekty bądź bardziej gruntownej zmiany tego układu, a w końcu nie należy wykluczyć również prób zmiany fundamentów, na których on funkcjonuje. W tej sytuacji gra toczy się o to, co Kenneth A. Shepsle określił jako „równowaga instytucjonalna”⁵⁰, a co może mieć istotny wpływ na efekty polityczne, podtrzymuje bowiem bądź zmienia reguły obowiązujące w świecie polityki.

Z powyższego wynika więc, że aktorzy polityczni, zgodnie z założeniami nowego instytucjonalizmu, prowadzą niejako „podwójne życie”. Realizują oni własne interesy w ramach istniejących ograniczeń instytucjonalnych, by jednocześnie tworzyć ograniczenia instytucjonalne dla innych aktorów politycznych funkcjonujących w ich otoczeniu. Charakter tych aktorów może być indywidualny bądź zbiorowy, jak również odmienny może być poziom ich zinstytucjonalizowania. Funkcjonują oni na różnych poziomach, co determinuje charakter konstruowanych przez nich ograniczeń instytucjonalnych. O ile jednostki tworzą prywatne normy, o tyle działalność organizacji wiąże się z konstruowaniem różnego rodzaju reguł, państwo zaś tworzy prawo. W ten sposób powstaje swoista trójwarstwowa hierarchia (schemat 1), na której szczycie jest państwo tworzące instytucje obejmujące wszystkie podmioty, zarówno organizacje, jak i osoby fizyczne. Niżej w tej hierarchii są różnego rodzaju niepaństwowe organizacje, które ograniczają zachowania niektórych grup osób fizycznych. Najniżej usytuowane są oczywiście osoby fizyczne będące źródłem zdecentralizowanych norm⁵¹. Oprócz takiego postrzegania z góry do dołu warto uświadomić sobie, że naturalna jest także odwrotna tendencja, a więc oddziaływania z dołu do góry. Zwrócono już bowiem uwagę na to, że różni aktorzy polityczni próbują wpływać na zmianę instytucji ograniczających możliwości ich funkcjonowania.

⁵⁰ K.A. SHEPSLE: *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. In: *Political Science: The Science of Politics*. Ed. H.F. WEISBERG. New York 1986, s. 51–81.

⁵¹ P. INGRAM, B.S. SILVERMAN: *Introduction: The New Institutionalism in Strategic Management*. In: „Advances in Strategic Management”. Vol. 19: *The New Institutionalism in Strategic Management*. Eds. P. INGRAM, B.S. SILVERMAN. Oxford 2002, s. 7–8.



Schemat 1. Kreowanie ograniczeń instytucjonalnych z perspektywy trzech typów aktorów politycznych

Źródło: Opracowanie własne.

Jednocześnie nie można absolutyzować roli aktorów politycznych w przeprowadzaniu zmian instytucjonalnych. Wszak ich rezultaty nie zawsze urzeczywistniają pierwotne intencje ich inicjatorów, zmian bowiem nigdy nie można w pełni kontrolować. Dobitnie wyrazili to March i Olsen, pisząc:

Zrozumienie przekształceń instytucji politycznych wymaga uświadomienia sobie, że często występują różnorodne, niekoniecznie spójne intencje, że nierzadko intencje są niejednoznaczne, że stanowią one część systemu wartości, celów i postaw, który osadza intencje w strukturze innych przekonań i aspiracji oraz że ta struktura wartości i intencji jest kształtowana, interpretowana i tworzona w toku zmian zachodzących w instytucji⁵².

Szerokie pojmowanie instytucji, które pojawiło się w ramach podejścia neoinstytucjonalnego, miało daleko idący wpływ na zróżnicowanie mieszczących się w jego ramach badań. W konsekwencji w literaturze przedmiotu spotkać można wiele różnych odmian nowego instytucjonalizmu⁵³. Obrazuje to, jak skompli-

⁵² Cyt. za: J.G. MARCH, J.P. OLSEN: *Instytucje...*, s. 85.

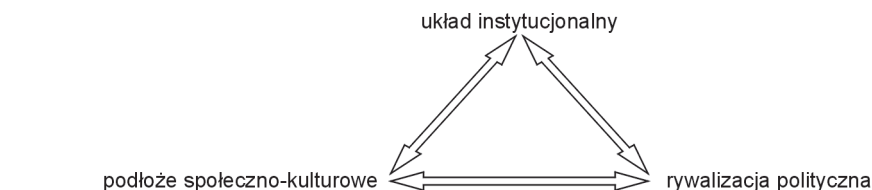
⁵³ Na przykład Kathleen Thelen wskazuje trzy odmiany neoinstytucjonalizmu (zob.: K. THELEN: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. "The Annual Review of Political Science" 1999, Vol. 2, s. 369–370), podczas gdy B. Guy Peters – siedem (zob.: B.G. PETERS: *Institutional Theory...*, s. 19–21), a Vivien Lowndes – nawet dziewięć: normatywny, racjonalnego wyboru, historyczny, empiryczny, międzynarodowy, socjologiczny, sieciowy, konstruktywistyczny i feministyczny (zob.: V. LOWNDES: *The Institutional Approach...*, s. 65).

kowany jest obszar badań politologicznych. Jednocześnie neoinstytucjonalizm daje szansę na przezwycięzenie jednokierunkowości analiz mieszczących się w ramach starego instytucjonalizmu oraz behawioralizmu. Z jednej strony jest on dla nich rozwiązaniem alternatywnym, umożliwiając wielowymiarową analizę funkcjonowania systemów politycznych, z drugiej stanowi syntezę podejścia normatywnego i behawioralnego⁵⁴.

Współcześnie większość autorów analiz politologicznych poświęconych systemom politycznym odwołuje się do metody neoinstytucjonalnej⁵⁵. Standardowe podejście w politologii i studiach nad polityką publiczną ogniskuje się wokół trzech elementów: preferencji (interesów) obywateli, rywalizacji partii politycznych lub kandydatów na stanowiska polityczne oraz reguł instytucjonalnych⁵⁶. Odwołując się do ustaleń Andrzeja Antoszewskiego⁵⁷, można przyjąć, że metoda neoinstytucjonalna to analiza trójwarstwowa uwzględniająca:

- 1) podłoże społeczno-kulturowe;
- 2) układ instytucjonalny;
- 3) rywalizację polityczną.

Uwzględnienie tych trzech warstw pozwala uniknąć statyczności analizy, która charakteryzowała stary instytucjonalizm, a także marginalizowania znaczenia norm i reguł wyznaczających zachowania podmiotów politycznych, co zarzucić można badaniom behawioralistów. Osiągnięcie takiego celu jest możliwe tylko wówczas, gdy analiza poszczególnych warstw nie będzie prowadzona w oderwaniu od siebie, ale jeśli uwzględni się wzajemne powiązania i dwustronne ich oddziaływanie na siebie (schemat 2).



Schemat 2. Schemat analizy trójwarstwowej

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwsza warstwa dotyczy podziałów socjopolitycznych i wynikających z nich konfliktów politycznych charakteryzujących określone społeczeństwo, a także dominującego typu kultury politycznej, determinującej sposoby rozwiązywania

⁵⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Metodologiczne aspekty badań...*, s. 83.

⁵⁵ Ibidem, s. 84.

⁵⁶ J.M. COLOMER: *Introduction: Disequilibrium Institutions and Pluralistic Democracy*. "Journal of Theoretical Politics" 2001, Vol. 13 (3), s. 235.

⁵⁷ A. ANTOSZEWSKI: *Metodologiczne aspekty badań...*, s. 84–86; A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*. Wrocław 2004, s. 14–15; A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 46–47.

tychże konfliktów. Jej analiza pozwala scharakteryzować zakres fragmentaryzacji społeczeństwa, a także stan jego rozwoju, czego odzwierciedleniem w reżimach demokratycznych jest obecność społeczeństwa obywatelskiego. To z kolei może wpływać na kształtowanie się lojalności politycznej⁵⁸, dokonywanie zmian w sferze aksjologii politycznej i związanej z nimi zmiany w obszarze zachowań politycznych, co może sprzyjać pojawianiu się aspiracji politycznych. Niewątpliwie w takiej analizie nie można pominąć także szeroko pojętej tradycji, która może oddziaływać na kierunek, jak i zakres dokonujących się przemian w sferze społeczno-kulturowej. Fakt poświęcenia uwagi tym zagadnieniom w trakcie analizy różnych aspektów funkcjonowania systemów politycznych jest o tyle istotny, że pozwala zrozumieć sens rywalizacji politycznej (trzecia warstwa), a układ instytucjonalny (warstwa druga) powinien być „dostosowany” do istniejących realiów społeczno-politycznych.

Analiza drugiej warstwy odnosi się do funkcjonowania norm wyznaczających strukturę i działanie instytucji władczych. Chodzi tu przede wszystkim o zasady ustrojowe, normy konstytucyjne określające sposób kreowania organów państwowych i relacji między nimi, a także polityczną pozycję jednostek. W tym sensie jest to bezpośrednie nawiązanie do doświadczeń starego instytucjonalizmu. Warto jednak pamiętać, że aparat państwowy stanowi tylko jedną ze stron skomplikowanego systemu relacji⁵⁹, a układ instytucjonalny tworzą również zorganizowane podmioty polityki, wśród których istotną rolę odgrywają struktury pośredniczące w relacjach między obywatelami a ośrodkami podejmowania decyzji politycznych. Jak już wcześniej podkreślono, istotne znacznie ma oczywiście uchwycenie wzajemnych zależności między podłożem społeczno-kulturowym a układem instytucjonalnym. O ile ten pierwszy wymiar jest „spontaniczny”, o tyle w odniesieniu do drugiego można mówić o swoistej celowości podejmowanych działań. W tym aspekcie często pojawia się pojęcie „inżynierii politycznej”, która wiąże się z projektowaniem nowych i modyfikowaniem istniejących już instytucji politycznych. Jednakże nie jest to zadanie proste, o czym przekonują m.in. doświadczenia krajów środkowoeuropejskich, a co potwierdza również Arturo Israel, wskazując, że „łatwiej jest zbudować drogę, niż stworzyć instytucję, która by tę drogę konserwowała”⁶⁰.

Odnosząc się do problemu konstruowania bądź modyfikowania układu instytucjonalnego, nie można zapominać, że czas podejmowania kluczowych decyzji

⁵⁸ O znaczeniu lojalności politycznej i jej wpływie na zachowania wyborcze (odwołując się do licznych badań empirycznych) piszą m.in. Paul M. Sniderman i Matthew S. Levendusky, przy okazji prezentacji instytucjonalnej teorii wyborów politycznych. Zob.: P.M. SNIDERMAN, M.S. LEVENDUSKY: *Instytucjonalna teoria wyborów politycznych*. Przeł. A. BRZÓSKA. W: *Zachowania polityczne*. T. 2. Red. R.J. DALTON, H.-D. KLINGEMANN. Warszawa 2010, s. 15–41.

⁵⁹ M. GULCZYŃSKI: *Panorama systemów politycznych świata*. Warszawa 2004, s. 36.

⁶⁰ Cyt. za: R.D. PUTNAM: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Przeł. J. SZACKI. Kraków–Warszawa 1995, s. 24.

co do zasad, reguł, norm i rozwiązań determinujących funkcjonowanie określonego systemu politycznego, a których najlepszym przykładem jest proces tworzenia ustaw zasadniczych, to nie tylko „godzina prawników”, ale także (a może przede wszystkim) „godzina polityków”⁶¹. To jest proces z gruntu polityczny, odnosi się bowiem do dokonywania zasadniczych wyborów wpływających na życie polityczne. To oczywiście wywołuje spory i konflikty, w które angażują się różne siły społeczne odwołujące się do idei politycznych stanowiących formy konceptualizacji określonych preferencji, interesów, poglądów i postaw. W konsekwencji tworzenie instytucji jest często przedmiotem rywalizacji politycznej. Cytowani wyżej Robert Elgie i Jan Zielonka doszli nawet do przekonania, że proces tworzenia konstytucji „stanowi istotę polityki”⁶².

Trzecia warstwa analizy stanowi esencję politologicznego podejścia do badań systemów politycznych. Dotyczy ona zachowań podmiotów polityki związanych ze zdobyciem władzy, jej utrzymaniem bądź dokonaniem zmian w jej podziale. Siłą rzeczy dotyczy to przede wszystkim partii politycznych i ich strategii. Ważne jednak, aby dostrzec nie tylko sygnalizowany już wcześniej wpływ podłoża społeczno-kulturowego oraz układu instytucjonalnego na przebieg rywalizacji politycznej, ale również to, że ta ostatnia determinuje poglądy i postawy jednostek, a także oddziałuje na kształt rozwiązań instytucjonalnych. Widoczne jest to zwłaszcza w młodych demokracjach, gdzie „wYROBIECIE polityczne” obywateli jest jeszcze niewielkie, a potrzeba tworzenia nowych, bądź modyfikowania dotychczasowych instytucji, stanowi jeden z podstawowych elementów programów i strategii partii politycznych.

W świetle powyższych ustaleń wydaje się, że instytucje polityczne nie tylko nie powinny być pomijane czy marginalizowane we współczesnej analizie politologicznej, ale powinno się eksponować ich rolę i znaczenie w funkcjonowaniu systemów politycznych. Wypada się zgodzić z autorami podręcznika dla studentów politologii, którzy konstatują, że „w świecie pełnym zamętu konstruowanie skutecznych instytucji politycznych należy do wznioślejszych zadań”⁶³. W związku z tym koncentrowanie się na określonych wyborach instytucjonalnych i próby wyjaśnienia ich specyfiki, a także konsekwencji dla funkcjonowania życia społeczno-politycznego, uznać należy za jeden z istotniejszych aspektów badań politologicznych.

Bogactwo instytucjonalne i związane z nim istnienie szerokiej gamy rzeczywistych i potencjalnych rozwiązań są jednymi z najistotniejszych powodów ograniczania analiz instytucjonalnych (a także neoinstytucjonalnych) tylko do wybranych aspektów. Jak zauważa Bo Rothstein, gdyby wziąć pod uwagę dzieśnięć kwestii, wokół których dokonywane są podstawowe wybory instytucjonalne

⁶¹ R. ELGIE, J. ZIELONKA: *Constitutions and Constitution-Building: A Comparative Perspective*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe...*, s. 25.

⁶² Ibidem.

⁶³ M.G. ROSKIN, R.L. CORD, J.A. MEDEIROS, W.S. JONES: *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Przeł. H. JANKOWSKA. Poznań 2001, s. 335.

w tzw. zachodnich demokracjach, i odnieść do nich po dwa skrajnie opozycyjne modele, pomijając jednocześnie całą gamę rozwiązań pośrednich, to okazałoby się, że istnieją 1024 różne konfiguracje instytucji politycznych, podczas gdy empirycznych przykładów jest zaledwie kilkadziesiąt⁶⁴. Z tego powodu niezbędne jest precyzyjne wskazanie przedmiotu badań, a to z kolei wymaga jasnego określenia sposobu pojmowania tych pojęć, które dla dalszej analizy będą miały fundamentalne znaczenie. Dlatego w dalszej części rozdziału uzasadnione wydaje się odwołanie do analizy pojęciowej.

1.2. Reżim polityczny

Pojęcie „reżimu politycznego” należy do grupy podstawowych kategorii, do których odwołuje się współczesna politologia. O ile konieczność posługiwania się tym pojęciem nie budzi wątpliwości, o tyle należy zwrócić uwagę na okoliczności, w jakich ono występuje, co pozwoli uporządkować dalszy wywód.

Termin „reżim” pochodzi od łacińskiego *regimen*, co znaczy ‘kierowanie’, ‘kierownictwo’⁶⁵, choć w literaturze anglojęzycznej wskazuje się również na *regere*, co oznacza ‘rządzić’⁶⁶. Odnosi się więc do czynności związanych z takimi pojęciami, jak: „władza”, „wpływ”, „zarządzanie”, „sterowanie” itp. Kluczową kwestią jest jednak to, w jaki sposób to kierowanie przebiega oraz jakie idee i wartości legły u podstaw tego kierownictwa, a w końcu także jakie metody wykorzystują rządzący w urzeczywistnianiu swojej kierowniczej roli.

Na gruncie nauki o polityce zaobserwować można pewien terminologiczny zamęt związany ze stosowaniem pojęcia reżimu politycznego⁶⁷. Jego przewyciężenie wymaga uświadomienia sobie kilku kwestii. Po pierwsze, o ile w języku potocznym pojęcie reżimu może mieć jednoznacznie pejoratywne znaczenie,

⁶⁴ Bo Rothstein uwzględnił następujące wybory instytucjonalne w ramach rozwiązań pozostających ze sobą w opozycji: 1) system partyjny (dwupartyjność – wielopartyjność); 2) system wyborczy (większościowy – proporcjonalny); 3) struktura wewnętrzna parlamentu (unikameralizm – bikameralizm); 4) ustrój terytorialny państwa (unitaryzm – federalizm); 5) system rządów (parlamentaryzm – prezydencjalizm); 6) system sądownictwa (kontrola następcza – kontrola prewencyjna); 7) samorząd (silna autonomia – słaba autonomia); 8) służba cywilna (rekrutacja zgodnie z modelem łupów – rekrutacja na podstawie umiejętności); 9) siły zbrojne (armia profesjonalna – armia oparta na poborze powszechnym); 10) model ekonomiczny (liberalny – korporacyjny). Zob.: B. ROTHSTEIN: *Political Institutions: An Overview*. In: *A New Handbook of Political Science...*, s. 135.

⁶⁵ *Słownik łacińsko-polski*. Oprac. K. KUMANIECKI. Warszawa 1986, s. 426.

⁶⁶ P. MALCOLMSON, R. MYERS: *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*. Toronto 2009, s. 3.

⁶⁷ Na podstawie wybiórczego przeglądu literatury politologicznej Gerardo L. Munck wskazuje na różne sposoby definiowania pojęcia „reżim polityczny”. Zob. G.L. MUNCK: *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*. “Working Paper” 1996, no 228, s. 34–36, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/228.pdf> [dostęp: 4.04.2013].

o tyle w języku naukowym jest ono aksjologicznie neutralne, a to z kolei pozwala posługiwać się nim nie tylko w odniesieniu do tych systemów politycznych, w których podmiotowość polityczna obywateli jest niska, ale także do tych, w których przestrzega się podstawowych wartości, zasad i norm świata demokratycznego⁶⁸. Po drugie, o ile samo pojęcie reżimu politycznego powinno być na gruncie nauki wolne od wartościowania i przypisywania mu cech negatywnych, o tyle uprawnione jest dokonywanie ocen poszczególnych reżimów, a to z kolei prowadzi do opisywania ich w kategoriach „dobry – zły” czy „lepszy – gorszy”⁶⁹. Po trzecie w końcu, podejmując próbę usystematyzowania wiedzy na temat tego, czym jest reżim polityczny, konieczne jest wyodrębnienie dwóch jego znaczeń – szerokiego i wąskiego, ich precyzyjne rozróżnienie okazuje się zaś fundamentalne dla dalszej części niniejszego wywodu. Pierwsze z nich (*sensu largo*) odnosi się do szerokiej charakterystyki systemów politycznych, z kolei drugie (*sensu stricto*) zawęża pojmowanie reżimu politycznego do ściśle określonego aspektu funkcjonowania systemów politycznych.

Reżim polityczny w szerokim znaczeniu (*sensu largo*) zdefiniować można jako „zespół reguł, wartości, zachowań oraz relacji charakteryzujących życie polityczne”⁷⁰. W tej definicji wyeksponowano znaczenie zarówno aksjologicznych, normatywnych elementów charakteryzujących reżim polityczny, jak i realnych zachowań determinujących życie polityczne określonej wspólnoty. W sytuacji, gdy te dwa poziomy wiążą się ze sobą, a więc realne zachowania są odzwierciedleniem wartości, reguł i norm, charakterystyka reżimu politycznego nie powinna przysparzać trudności. Rzeczywistość polityczna wskazuje jednak, że nie zawsze faktyczne relacje polityczne stanowią odzwierciedlenie wyłącznie formalnych zasad, w oparciu o które zorganizowane jest (powinno być) życie polityczne. Niejednokrotnie kluczową kwestią okazuje się dostrzeżenie, opisanie i wyjaśnienie różnic pomiędzy wzorcem polityki określonym na poziomie normatywnym oraz realną polityką, która często wymyka się nieelastycznym regułom normatywnym. Nie należy o tym zapominać, jest to bowiem warunek *sine qua non*, by charakterystyka danego reżimu miała realną wartość poznawczą.

⁶⁸ Mając to na uwadze, nie można jednak zaprzeczyć, że wpływ potocznego znaczenia terminu „reżim” na okoliczności jego stosowania w analizach politologicznych jest, mimo wszystko, znaczący. Nie jest to być może do końca świadome działanie badaczy, ale w odniesieniu do modeli demokratycznych o wiele częściej stosuje się termin „system”, podczas gdy modele niedemokratyczne są opisywane poprzez odwołanie się do kategorii „reżim”. Zob.: J. HOLZER, S. BALÍK: *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*. Przeł. V. PETRILÁK. Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 25–26.

⁶⁹ Takie podejście zaprezentował w swoich rozważaniach Arystoteles, którego typologia ustrojów państwowych została zbudowana na przeciwstawieniu tych, które uznał za zwyrodniałe, tym ocenianym jako właściwe. Zob.: ARYSTOTELES: *Polityka...*, s. 86–89. Zob. także: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 307.

⁷⁰ A. ANTOSZEWSKI: *Reżimy polityczne państw europejskich*. W: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa 2006, s. 168.

Mając powyższe na uwadze, można przyjąć, że reżim polityczny *sensu largo* to ogół jednoznacznych bądź niejednoznacznych wzorców, które określają formy i kanały dostępu do głównych stanowisk rządowych, z jednoczesnym uwzględnieniem cech aktorów politycznych, a także zasobów, którymi dysponują, i strategii, do których się odwołują w celu zdobycia władzy⁷¹. Okazuje się więc, że wzorce, o których mowa, nie są zawarte wyłącznie w regułach formalnych. Często mają one charakter pozaformalny, co wcale nie musi oznaczać, że w mniejszym stopniu oddziałują na kształtowanie określonego typu reżimu politycznego. Nie trzeba wszak być politologiem, by dostrzec, że wiele norm politycznych ma zdroworozsądkowy i tradycyjny charakter, a równocześnie nie otrzymały one postaci norm prawnych. Okazuje się więc, że nie ma znaczenia to, czy wzorce mają charakter formalny, czy pozaformalny, czy są mniej bądź bardziej wyraźne (jednoznaczne), najistotniejszy jest bowiem proces ich instytucjonalizacji. Wzorce te muszą być nie tylko znane, ale również praktykowane i akceptowane⁷². Oczywiście ten ostatni element ściśle powiązany jest z procesami legitymizacji, których przebieg jest różny w poszczególnych systemach politycznych⁷³.

Reżim polityczny *sensu largo* jest więc synonimem reguł gry wyznaczających zachowania podmiotów w systemach politycznych. Reguły te tworzą pewien porządek, w ramach którego toczy się życie polityczne⁷⁴. Jak akcentuje Leo Strauss, reżim określa tożsamość wspólnoty politycznej, specyficzny jej charakter lub formę, i wyznacza jej drogę istnienia⁷⁵.

⁷¹ Zob.: A. STEPAN: *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*. In: *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Eds. G. O'DONNELL, Ph.C. SCHMITTER, L. WHITEHEAD. Baltimore–London 1991, s. 73. W innej publikacji znaleźć można podobną definicję reżimu politycznego: „to zbiór wzorców determinujących sposoby obsadzania stanowisk publicznych; cechy osób dopuszczanych bądź niedopuszczanych do tych stanowisk; usankcjonowane strategie zdobywania dostępu do tych stanowisk oraz reguły procesu podejmowania powszechnie wiążących decyzji”. Cyt. za: Ph.C. SCHMITTER, T.L. KARL: *What Democracy Is... and Is Not*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996, s. 50. Z kolei Jan Holzer i Stanislav Balík wskazują, że reżim polityczny to „zbiór istniejących zasad, norm, reguł i procedur decyzyjnych (formalnych i nieformalnych), określających działania władzy i jej interakcje ze sferą społeczną i ekonomiczną, wokół których powstają oczekiwania i motywacje poszczególnych aktorów politycznych”. Cyt. za: J. HOLZER, S. BALÍK: *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne...*, s. 31–32.

⁷² Ph.C. SCHMITTER, T.L. KARL: *What Democracy Is...*, s. 50.

⁷³ Zob. m.in.: W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów politycznych*. Lublin 1997; T. KUBIN: *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*. Katowice 2014.

⁷⁴ D. EASTON: *An Approach to the Analysis of Political Systems*. „World Politics” 1957, Vol. 9, no 3, s. 392; M. GRZYBOWSKI: *Stabilność polityczna: egzegeza pojęcia i jego determinant*. W: *Ciągłość a zmiana w ewolucji systemów politycznych*. Red. M. GRZYBOWSKI. Kraków 1991, s. 8; H. KITSCHELT: *Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?* „American Political Science Review” 1992, Vol. 86, no 4, s. 1028.

⁷⁵ Zob.: E.F. MILLER: *Leo Strauss. Recovery of Political Philosophy*. In: *Contemporary Political Philosophers*. Eds. A. DE CRESPIGNY, K. MINOGUE. New York 1975, s. 72.

Podjmując z kolei próbę wyjaśnienia pojęcia reżimu politycznego *sensu stricto*, należy zwrócić uwagę na to, że bliskie jest ono pojęciu „systemu rządów”, którym posługują się zwłaszcza przedstawiciele nauk prawnych. Przeglądając jednak literaturę politologiczną, nie trudno zauważyć, że przedstawiciele tej dyscypliny nauki równie często odwołują się do tego pojęcia, co ma swoje odzwierciedlenie chociażby w stosowaniu takich terminów, jak „system prezydencki” czy „system parlamentarny”⁷⁶. Można przyjąć, że świadczy to o interdyscyplinarności politologii w zakresie jej relacji z prawem, niemniej jednak ze względu na jasność dalszego wywodu warto dokonać rozróżnienia obu pojęć.

Niewątpliwą zaletą posługiwania się pojęciem zaczerpniętym z nauk prawnych jest fakt odwołania się do pojęcia „systemu”, które zaadaptowane zostało przez naukę o polityce i jest szeroko wykorzystywane w badaniach politologicznych. Najczęściej podkreślaną zaletą każdej analizy systemowej jest to, że umożliwia ona abstrakcyjne spojrzenie na konkretne rzeczy. Daje możliwość analitycznego wyodrębnienia fragmentu rzeczywistości politycznej, a następnie poszukiwania pewnych prawidłowości związanych z oddziaływaniem na siebie elementów tworzących tak rozumiany system. Nie oznacza to, że analiza systemowa jest wolna od wad, tym bardziej że pod jej adresem sformułowano wiele zarzutów⁷⁷. Nie zagłębiając się jednak w te kwestie, należy podkreślić, że dla autorów podejmujących próbę przeprowadzenia analizy systemowej jednym z najtrudniejszych zadań jest precyzyjne wskazanie granicy pomiędzy systemem i jego otoczeniem. Problem ten widoczny jest również na poziomie definicji pojęcia systemu rządów.

W literaturze prawniczej można spotkać dwa sposoby definiowania tego pojęcia. W pierwszy, bardzo szeroki, a zarazem mało konkretny, wpisuje się chociażby propozycja Eugeniusza Zwierzchowskiego, mówiąca, że jest to „zespół organizacyjnych i funkcjonalnych zasad określających relacje pomiędzy konstytucyjnie wyodrębnionymi centralnymi organami państwa”⁷⁸. Jest to zdecydowanie zbyt szerokie ujęcie, zakłada bowiem analizę relacji pomiędzy wszystkimi centralnymi organami państwowymi, które wymienione zostały w ustawie

⁷⁶ Zob. m.in.: J. RACIBORSKI: *System rządów w Polsce: między semiprezydencjalizmem a systemem parlamentarno-gabinetowym*. W: J.J. WIATR, J. RACIBORSKI, J. BARTKOWSKI, B. FRĄTCZAK-RUDNICKA, J. KILIAS: *Demokracja polska 1989–2003*. Warszawa 2003, s. 75–97; T. GODLEWSKI: *Między systemem prezydencko-parlamentarnym a parlamentarno-prezydenckim?* W: *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*. Red. T. SASIŃSKA-KLAS. Toruń 2007, s. 17–25; R. GLAJCAR: *System rządów w Polsce – doświadczenia i perspektywy okresu transformacji*. W: *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice 2009, s. 375–392; *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012.

⁷⁷ A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 1. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wrocław 1998, s. 80–86.

⁷⁸ Cyt. za: E. ZWIERCHOWSKI: *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych (skrypt dla studentów II roku wydziałów prawa)*. Katowice 1992, s. 130.

zasadniczej. Tymczasem w funkcjonalnie rozumianym systemie rządzenia nie uczestniczą wszystkie organy władzy publicznej⁷⁹, a poza tym dosłowne odczytanie powyższej definicji oznaczałoby konieczność uwzględnienia tak dużej liczby danych, że całościowa analiza poświęcona problematyce systemu rządów w danym państwie byłaby niemożliwa do przeprowadzenia.

Pojęcia systemu rządów nie należy odnosić do wzajemnych relacji pomiędzy wszystkimi centralnymi konstytucyjnymi organami państwa. Dlatego właściwsze jest podejście, które utożsamia to pojęcie wyłącznie ze sferą organizacyjnych i funkcjonalnych relacji pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej⁸⁰. Prawnicy koncentrują się przede wszystkim na instytucjonalno-prawnych relacjach pomiędzy organami obu władz, eksponując elementy proceduralne⁸¹. Siłą rzeczy prawno-konstytucyjne analizy związane z funkcjonowaniem systemów rządów w mniejszym stopniu (a często wcale) nie nawiązują do politycznych mechanizmów sprawowania władzy⁸². Nie chodzi przy tym o to, że pomijają one kwestie praktyki politycznej. To byłby wniosek nie tylko zbyt daleko idący, ale również krzywdzący dla przedstawicieli nauk prawnych. Wiele z nich obejmuje analizę praktycznej sfery relacji pomiędzy egzekutywą i legislatywą. Patrząc z perspektywy politologa, pewną słabością tego typu opracowań jest natomiast to, że zawężają one perspektywę badawczą, nie koncentrując się nad rzeczywistymi mechanizmami rozstrzygającymi o przebiegu procesu decyzyjnego. To zaś wymaga uwzględnienia takich aspektów, obecnych w analizach politologicznych, jak m.in.: rodzaj systemu wyborczego, charakter systemu partyjnego i kwestie rywalizacji politycznej czy zagadnienia związane z przywództwem politycznym. Konsekwencje dla ostatecznego rezultatu badawczego mogą być bardzo daleko idące. Tymczasem w typowej analizie normatywnej trudno uchwycić, opisać i wyjaśnić sytuację konfliktową, rozstrzygającą o tym, kto ma rzeczywisty wpływ na podejmowanie decyzji politycznych i całą sferę polityki, albo też czyj wpływ na proces polityczny w danym kraju jest największy. W tym kontekście bardzo ciekawie brzmi propozycja zastąpienia pojęcia systemu rządów terminem

⁷⁹ R. MOJAK: *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 2007, s. 21.

⁸⁰ J. SZYMANEK: *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*. „Studia Prawnicze” 2005, nr 3 (165), s. 5.

⁸¹ Dla tego sposobu pojmowania terminu „system rządów” charakterystyczna jest definicja mówiąca, że „system rządów przyjęty w państwie określany jest przez wzajemne zależności zachodzące między organami władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej oraz wewnątrz tej ostatniej, czyli stosunki między głową państwa a rządem i jego szefem”. Cyt. za: D. GÓRECKI: *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 7.

⁸² Niektórzy autorzy wprost przestrzegają przed „swoistym determinizmem prawniczym” w kontekście analizy empirycznych systemów rządów. Zob. m.in.: S. GEBETHNER: *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 7–8, s. 26, 30.

„system rządzenia”⁸³, co miałoby na celu nie tylko zwrócenie uwagi na to, kto powinien podejmować określone decyzje polityczne, ale przede wszystkim przez kogo są rzeczywiście podejmowane.

Jak zauważa Michał Wallner, na system rządów składają się podsystem normatywny i podsystem behawioralny. Istotą analiz prawno-konstytucyjnych jest badanie pierwszej z wymienionych płaszczyzn⁸⁴. W tym sensie pojęcie „systemu rządów” bliższe jest naukom prawnym niż nauce o polityce. W ramach analiz politologicznych właściwsze wydaje się posługiwanie się terminem „reżim polityczny”. Oczywiście w związku z tym może pojawić się zarzut wieloznaczności tego pojęcia⁸⁵. Tym razem jednak chodzi o reżim polityczny *sensu stricto*. Jego precyzyjne zdefiniowanie powinno rozwiązać wszelkie wątpliwości, a poza tym kontekst użycia terminu „reżim polityczny” może okazać się wystarczający do właściwego odczytania jego znaczenia.

Dla dalszej części wywodu zaadaptowana zostanie definicja reżimu politycznego *sensu stricto* zaproponowana przez Andrzeja Antoszewskiego i Ryszarda Herbuta. Zgodnie z nią reżim polityczny w węższym znaczeniu to „normatywne

⁸³ Propozycję tę przedstawił prof. Ryszard Herbut w trakcie I Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Systemów Politycznych i Ustrojów Państwowych pn. „Systemy rządów w perspektywie politologicznej”. Mądralin, 14–15 maja 2012 r. Z kolei konstytucjonalista, Ryszard Mojak, traktuje pojęcia „system rządów” i „system rządzenia” synonimicznie, pisząc, że „odpowiednio ukształtowane wzajemne relacje między władzą ustawodawczą z jednej strony a władzą wykonawczą z drugiej – określają system rządzenia, czyli występujący w danym państwie system rządów”. Cyt. za: R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 21. Przykład ten doskonale pokazuje różnice w podejściu prawnika i politologa do badania tej samej problematyki.

⁸⁴ Cytowany autor uważa, że podejście prawno-konstytucyjne jest równoznaczne z badaniem formy rządów danego państwa – nadając temu terminowi jednoznacznie prawniczy charakter, z kolei „system rządów” traktuje jako pojęcie prawniczo-politologiczne. Zob.: M. WALLNER: *Z problematyki zasad systemu rządów w Polsce. Perspektywa teoretyczna*. W: *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*. Red. B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA, T. BICHTA. Lublin 2011, s. 13–14. Zob. także: M. GRZYBOWSKI: *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*. W: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Red. M. GRZYBOWSKI. Warszawa 2006, s. 9–10.

⁸⁵ Na gruncie rodzimej literatury przedmiotu Jerzy Jaskiernia zwraca uwagę na wieloznaczność pojęcia „reżimu politycznego”. Przede wszystkim jego wątpliwości budzi użycie tego terminu w wąskim znaczeniu. Autor ten uważa, że dla określenia „ogółu relacji prawno-politycznych, zachodzących pomiędzy egzekutywą a legislatywą” właściwsze jest posługiwanie się pojęciami „formy rządu” (mimo jego nieprecyzyjności) lub „systemu rządów”. Nie podzielał stanowiska przedstawionego przez Jaskiernię, należy je potraktować jako istotny głos w debacie prawno-politologicznej. Niemniej jednak wydaje się, że używanie pojęcia reżimu politycznego *sensu stricto* nie może być traktowane jako próba jego „odczarowania”, zwłaszcza że nie ma takiej potrzeby. Na gruncie nauki o polityce pojęcie to, jak już wyżej sugerowano, nie jest nacechowane emocjonalnie ani pozytywnie, ani negatywnie. Nie ma więc żadnego uzasadnienia, by autorzy analiz politologicznych ulegali wpływowi potocznego pojmowania pojęć. Por.: J. JASKIERNIA: *Kluczowe pojęcia i kategorie poznawcze w prawie konstytucyjnym porównawczym i w nauce o systemach politycznych*. „Athenaeum. Political Science” 2008, Vol. 20, s. 138–140.

i faktyczne zależności charakteryzujące stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą⁸⁶. Oznacza to wyjście poza prawno-normatywne obszary analizy i uwzględnienie również norm pozaprawnych, a także reguł nienormatywnych, determinujących zachowania, działania i decyzje polityczne⁸⁷. Poza tym każda analiza reżimu politycznego *sensu stricto* ma, w przeciwieństwie do prawno-konstytucyjnych badań systemu rządów, dynamiczny, a nie statyczny charakter. Wymusza ona nie tylko uwzględnienie praktyki politycznej i zmieniającego się kontekstu sytuacyjnego, ale również wyeksponowanie elementów rywalizacji politycznej, w tym relacji zachodzących na płaszczyźnie behawioralnej. W ten sposób można skonstruować rzeczywisty obraz reżimu politycznego, a nie tylko odtworzyć jego wzorzec, którego kod znajduje się w aktach o najwyższej mocy prawnej.

Te odmienności w zakresie definiowania i pojmowania pojęć systemu rządów i reżimu politycznego nie tylko wskazują na różnice pomiędzy współczesną politologią i naukami prawnymi, ale w pewnym sensie obrazują ewolucję w zakresie stosowanych podejść badawczych w samej politologii. Szczególnie przydatna w osiągnięciu określonego wyżej celu okazuje się analiza neoinstytucjonalna. Z jednej strony pozwala ona wykorzystać dobrodziejstwa analizy prawno-konstytucyjnej, odnoszącej się do konstrukcji normatywnej, w ramach której toczy się życie polityczne, z drugiej wzbogaca ją o elementy charakterystyczne dla badań politologicznych.

1.3. Demokratyczne reżimy polityczne

Wyróżnić można dwa podstawowe typy reżimu politycznego *sensu largo*: demokratyczne i niedemokratyczne. W odniesieniu do demokratycznego reżimu politycznego zasadniczy problem polega na tym, że nie skonstruowano dotychczas jednego katalogu charakteryzujących go cech, który jednocześnie byłby powszechnie akceptowany⁸⁸. Wynika to w znacznym stopniu z trudności w określeniu, „czym demokracja być powinna” i „czym demokracja jest”⁸⁹. Rozstrzygnięcie tego problemu ma charakter fundamentalny, na co zwrócił uwagę m.in. Robert A. Dahl, pisząc, że:

⁸⁶ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 309–310.

⁸⁷ K.A. WOJTASZCZYK: *Systemy polityczne*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2002, s. 361.

⁸⁸ W tym kontekście za bardzo istotne należy uznać spostrzeżenie, że „pojęcia, definicje i ich operacjonalizacja mogą ewoluować wraz ze zmianą celów i kontekstu badań”. Cyt. za: D. COLLIER, R. ADCOCK: *Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts*. „The Annual Review of Political Science” 1999, Vol. 2, s. 562.

⁸⁹ A. ANTOSZEWSKI: *Współczesne teorie demokracji*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wrocław 1998, s. 7–12.

tak w języku potocznym, jak filozoficznym termin „demokracja” użyty być może i do oznaczenia pewnego ideału, i rzeczywistego ustroju znacznie odeń odbiegającego. Powoduje to wiele nieporozumień. Ponadto, jeśli demokracja oznacza zarówno ideał, jak i osiągalną rzeczywistość, to jak mamy oceniać, czy i kiedy istniejący ustrój jest dostatecznie bliski ideału, by uchodzić za demokratyczny?⁹⁰

Odpowiedź na postawione pytanie wydaje się kluczowa, zwłaszcza w kontekście analiz dotyczących systemów politycznych podlegających procesom demokratycznych transformacji. W tej kwestii jednoznaczne stanowisko zajął Giovanni Sartori, który twierdzi, że:

termin demokracja spełnia nie tylko funkcję opisową i oznaczającą, lecz także normatywną i perswazyjną. [...] Problem zdefiniowania demokracji jest więc dwojaki: wymaga on definicji zarówno opisowej, jak i normatywnej. Jedna definicja nie może istnieć bez drugiej, a jednocześnie nie mogą się one wzajemnie zastępować. [...] a) ideał demokratyczny nie określa demokratycznej rzeczywistości i – *vice versa* – prawdziwa demokracja nie jest, i nie może być, tożsama z idealną; b) u źródeł demokracji tkwią i ją kształtują interakcje między jej ideałami a jej rzeczywistością: nacisk tego, co *być powinno*, i opór tego, co *jest*⁹¹.

Przedstawiona konstatacja jest zaledwie sugestią o charakterze metodologicznym. Nadal jednak brakuje jednej, uniwersalnej definicji demokracji. Czy jej skonstruowanie jest w ogóle możliwe? Na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu stuleci pojawiło się tak wiele modeli demokracji⁹², że trudno o pozytywną odpowiedź. Rozwojowi myśli politycznej towarzyszyło także powstawanie kolejnych teorii demokracji, ujawniających, jak skomplikowany jest to obszar badań, a równocześnie stanowiących wyraz autorskich dociekań nad tą problematyką⁹³.

Mając świadomość trudności w definiowaniu pojęcia reżimu demokratycznego, celowym jest przedstawienie określonej koncepcji, która w żaden sposób nie aspiruje do miana uniwersalnej, a jedynie stanowić będzie swoisty drogowskaz dla dalszego wywodu. Jest to o tyle istotne, że zasadniczy problem podjęty w niniejszym opracowaniu dotyczy reżimu politycznego *sensu stricto*, a rozpatrywanie tego zagadnienia ma sens wyłącznie w ramach otoczenia demokratycznego⁹⁴.

⁹⁰ Cyt. za: R.A. DAHL: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Kraków–Warszawa 1995, s. 13.

⁹¹ G. SARTORI: *Teoria demokracji*. Przeł. P. AMSTERDAMSKI, D. GRINBERG. Warszawa 1994, s. 22.

⁹² Na temat różnorodnych modeli demokracji pisze m.in. D. HELD: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Kraków 2010.

⁹³ J. KUCIŃSKI: *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*. Warszawa 2005, s. 12.

⁹⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Reżimy polityczne...*, s. 169.

Korzystając z bogactwa analiz politologicznych poświęconych zagadnieniu demokracji, można zaproponować pewne minimalne wymogi stawiane reżimom demokratycznym, mając jednocześnie świadomość tego, że pomiędzy tego typu reżimami, występującymi w praktyce, zaobserwować można różnice w zakresie stopnia zaawansowania i realizacji poszczególnych elementów⁹⁵. Z tego względu nie ma dwóch identycznych reżimów demokratycznych, one zawsze między sobą się różnią, chociażby ze względu na specyficzne dla danego systemu politycznego warunki funkcjonowania⁹⁶. Oczywiście można dokonywać klasyfikacji tego typu reżimów, one jednak zawsze będą wyrazem przyjęcia określonych kryteriów. Zmiana tych kryteriów (np. zwiększenie lub zmniejszenie ich liczby) może wpłynąć na korektę ostatecznych ustaleń dotyczących występujących w rzeczywistości demokratycznych reżimów politycznych⁹⁷.

Mając świadomość zasygnalizowanych wyżej trudności, należy podkreślić, że w niniejszym opracowaniu uznanie danego reżimu za demokratyczny nawiązywać będzie do proceduralnej definicji zaproponowanej przez Josepha Schumpetera pod koniec pierwszej połowy XX wieku. Zgodnie z jego koncepcją

⁹⁵ Na tej podstawie w literaturze przedmiotu wyodrębnia się np. podział na demokracje skonsolidowane i nieskonsolidowane. Zob.: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 23–34. Bardziej rozbudowana typologia obejmuje: demokracje skonsolidowane, demokracje nieskonsolidowane, demokracje ograniczone i pseudodemokracje. Zob.: M. BURTON, R. GUNTHER, J. HIGLEY: *Elity a rozwój demokracji*. Przeł. J. SZCZUPACZYŃSKI. W: *Elity. Demokracja. Wybory. Wybór i oprac.* J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1993, s. 28–30. Dwie powyższe typologie należy postrzegać wyłącznie jako przykładowe propozycje pojawiające się w opracowaniach politologicznych.

⁹⁶ Na szeroką skalę prowadzone są badania poświęcone jakości demokracji. Jedne z najbardziej znanych tego typu cyklicznych badań prowadzi organizacja Freedom House. Zob.: *Nations in Transit 2015. Methodology*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2015/methodology#.VZAsuWcVipo> [dostęp: 28.06.2015]. Niektórzy politolodzy podważają eksplanacyjne i prognostyczne walory badań prowadzonych przez Freedom House. Zob.: Z. BŁOK: *Demokratyzacja i konsolidacja demokracji – założenia teoretyczne i praktyka polityczna*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin 2010, s. 66–76. Wśród innych projektów badawczych dotyczących jakości demokracji należy wymienić: *Polity* – projekt, który zainicjował w latach 70. ubiegłego stulecia Tedd Robert Gurr (zob.: *Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946–2013*, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [dostęp: 28.06.2015]), indeks demokracji opracowany przez Tatu Vanhanena (zob.: *Vanhanen's Index of Democracy*, <https://www.prio.org/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy> [dostęp: 28.06.2015]) czy też propozycję klasyfikacji reżimów politycznych zaproponowaną przez zespół pod kierownictwem Adama Przeworskiego (zob.: M. ALVAREZ, J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI, A. PRZEWORSKI: *Classifying Political Regimes*. "Studies in Comparative International Development" 1996, Vol. 31, no 2, s. 3–36). Szerzej na temat wymienionych, a także wielu innych sposobów pomiaru demokracji piszą m.in.: G.L. MUNCK, J. VERKUILEN: *Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices*. "Comparative Political Studies" 2002, Vol. 35, no 1, s. 5–34; P. NORRIS: *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?* New York 2008, s. 54–78.

⁹⁷ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na przedstawioną przez Jana Iwanka koncepcję demokracji transnarodowej. Zob.: J. IWANEK: *Standardization of Modern Democracy*. W: „*Studia Politicae Universitatis Silesiensis*”. T. 13. Red. J. IWANEK, R. GLAJCAR. Katowice 2014, s. 20–24.

„metoda demokratyczna jest tym rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”⁹⁸. Definicja austriackiego ekonomisty emanuje prostotą. Wszak sprawdzenie istnienia, bądź braku, *modus procedendi*, jakim są rywalizacyjne wybory, nie nastrocza większych trudności. Reżimy, w których one występują, należałoby uznać za demokratyczne, wszystkie zaś niespełniające tego kryterium (gdzie obowiązują pozawyborcze mechanizmy kreowania władzy) byłyby reżimami niedemokratycznymi.

Obserwacja współczesnych reżimów politycznych zachęca jednak do większej ostrożności, bezkrytyczna bowiem akceptacja jednowymiarowej koncepcji Schumpetera może prowadzić do fałszywych wniosków. Wszak nie brakuje reżimów, w których cyklicznie przeprowadzane są wybory do organów przedstawicielskich (właściwie pseudopredstawicielskich), często charakteryzujące się mniejszym bądź większym zakresem rywalizacyjności. W związku z tym powstaje pytanie, czy jedno kryterium (fakt odbywania się cyklicznych i rywalizacyjnych wyborów) wystarcza do przeprowadzenia, w sposób niebudzący wątpliwości, podziału reżimów politycznych na demokratyczne i niedemokratyczne⁹⁹. W obliczu doświadczeń przełomu XX i XXI wieku wydaje się, że nie wystarcza¹⁰⁰, stąd też wielu autorów tworzy mniej bądź bardziej rozbudowane katalogi cech, które powinny spełniać reżimy demokratyczne. Takie podejścia nie muszą jednak okazać się najlepszym z możliwych rozwiązań, przed czym słusznie przestrzegają Antoszewski i Herbut, pisząc: „Powstaje jednak wątpliwość, czy mnożenie wymogów stawianych demokracjom nie doprowadzi nas do absurdalnego wniosku, że pojęcie to nie posiada swego odpowiednika w rzeczywistości”¹⁰¹.

Starając się wyjść poza minimalistyczną koncepcję demokracji¹⁰², w niniejszym opracowaniu przyjęto, że demokratyczne reżimy polityczne powinny spełniać następujące kryteria:

⁹⁸ J.A. SCHUMPETER: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa 1995, s. 336–337.

⁹⁹ Usiłując sprostac temu problemowi, Larry Diamond wyróżnia demokracje wyborcze (*electoral democracy*) i demokracje liberalne (*liberal democracy*). Zob.: L. DIAMOND: *Is the Third Wave Over?* „Journal of Democracy” 1996, Vol. 7, no 3, s. 21.

¹⁰⁰ Bardzo obrazowo przedstawił to Zbigniew Blok, pisząc, że gdyby za wystarczające kryterium demokratyczności reżimu przyjąć fakt występowania w nim otwartych, wolnych i równych wyborów władz przedstawicielskich, „to należałoby przyjąć, że każdy, nawet totalitarny kraj w momencie przeprowadzenia wolnych wyborów staje się, niczym za dotknięciem czarodziejskiej różdżki, krajem w pełni demokratycznym, równym pod tym względem takim demokracjom, jak chociażby Stany Zjednoczone, Wielka Brytania czy Szwajcaria”. Cyt. za: Z. BŁOK: *Demokratyzacja i konsolidacja demokracji...*, s. 71.

¹⁰¹ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 20.

¹⁰² Zespół politologów, kierowany przez Adama Przeworskiego, zaproponował minimalistyczną definicję demokracji. Otóż za demokratyczne uznał wszystkie reżimy, „w których przeprowadzane są wybory, a opozycja ma szansę na zwycięstwo i objęcie urzędu”. Cyt. za: A. PRZEWORSKI, M.E. ALVAREZ, J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI: *What Makes Democracies Endure?* In: *The Global Di-*

- 1) formalnym i faktycznym podmiotem oraz źródłem władzy jest naród (lud, obywatele), który rządzi bezpośrednio, najczęściej jednak przez swoich przedstawicieli;
- 2) kluczową instytucją polityczną są zatem cykliczne i rywalizacyjne wybory;
- 3) stanowią one mechanizm umożliwiający obywatelom rzeczywisty dostęp do władzy;
- 4) jednocześnie są one najbardziej skutecznym mechanizmem egzekwowania odpowiedzialności rządzących;
- 5) przestrzegane są zasady wolności i równości obywatelskiej, czego przejawem jest wolność zgromadzania się i zrzeszania ludzi jako realizacja zasady pluralizmu politycznego;
- 6) w konsekwencji istnieje opozycja polityczna, będąca realnym alternatywnym rozwiązaniem dla aktualnie sprawujących władzę, a jej prawa nie są ograniczane poprzez stosowanie represji ze względu na poglądy polityczne;
- 7) poza wymienionymi „pozytywnymi” kryteriami dodatkowym potwierdzeniem demokratyczności reżimu politycznego jest brak rządowej kontroli nad mediami (kryterium „negatywne”).

Brak uniwersalnej definicji demokracji rodzi dalej idące konsekwencje. Naturalnym bowiem zabiegiem w odniesieniu do pojęcia reżimów niedemokratycznych winno być ich definiowanie według zasady *a contrario*. W efekcie za niedemokratyczne uznać można by wszystkie te reżimy, które nie spełniają podstawowych cech demokracji. Jednak zabieg ten staje się wyjątkowo trudny w obliczu opisanych komplikacji dotyczących charakterystyki samej demokracji. Poza tym nie można pominąć istotnego faktu, że reżimy niedemokratyczne nie są jednorodne, a pomiędzy konkretnymi przykładami wskazywać można nie tylko podobieństwa, ale także różnice. Dlatego w środowisku politologicznym wartość poznawcza dychotomii: reżimy demokratyczne – reżimy niedemokratyczne jest często kwestionowana i w konsekwencji w ramach tych drugich od początku XX wieku eksponuje się jako odrębne reżimy autorytarne i totalitarne¹⁰³. Jednakże życie polityczne jest w takim stopniu skomplikowane, że również triada: demokracja – autorytaryzm – totalitaryzm okazała się niewystarczająca do ukazania specyfiki poszczególnych reżimów, a przede wszystkim uchwycenia różnic pomiędzy nimi i dokonania ich klasyfikacji. Dlatego też w literaturze przedmiotu spotkać można wiele autorskich określeń poszczególnych reżimów, wykraczających poza tradycyjną triadę¹⁰⁴. Sięganie po nie pozwala bardziej precyzyjnie wskazać różnice pomiędzy poszczególnymi reżimami, jednak równocześnie utrudnia dokonywa-

vergence of Democracies. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 2001, s. 167. Zob. także: P. NORRIS: *Driving Democracy...*, s. 64–65.

¹⁰³ Zob.: J.J. LINZ: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder–London 2000.

¹⁰⁴ G. SARTORI: *Teoria demokracji...*, s. 228–264; Ph.C. SCHMITTER, T.L. KARL: *What Democracy Is...*, s. 50; H.E. CHEHABI, J.J. LINZ: *A Theory of Sultanism 1. A Type of Nondemocratic Rule*. In: *Sultanistic Regimes*. Eds. H.E. CHEHABI, J.J. LINZ. Baltimore–London 1998, s. 3–25; M. GUL-

nie zabiegów klasyfikacyjnych, zwłaszcza w przypadku nadmiernej koncentracji na specyficznych warunkach charakteryzujących każdy z nich.

Nawet świadomość wynikających z tego, co przedstawiono wyżej, trudności nie rozwiązuje w pełni sprawy. Rozpatrując ją bowiem w kontekście dynamiki zmian, którym poddawane są systemy polityczne, okazuje się, że w okresach transformacyjnych pojawia się nie tylko specyficzna grupa reżimów, której nie da się pomieścić w ramach triady: demokracja – autorytaryzm – totalitaryzm, ale także inne, stosowane określenia nie są właściwe ani wystarczająco trafne. Chodzi o te reżimy, które znajdują się w „szarej strefie”¹⁰⁵, czyli są na etapie przejścia od niedemokracji do demokracji lub w przeciwnym kierunku. W konsekwencji wykazują zarówno cechy demokracji, jak i reguły czy zachowania typowe dla reżimów niedemokratycznych¹⁰⁶.

Nie ulega wątpliwości, że zdefiniowana i opisana przez Samuela P. Huntingtona „trzecia fala demokratyzacji”¹⁰⁷ ukazała bogactwo reżimów politycznych różnego typu. Skutkowało to szczególnym skupieniem uwagi politologów na państwach przechodzących procesy transformacyjne. Skala zjawiska okazała się tak imponująca, że opis poszczególnych przypadków sprzyjał pojawianiu się coraz wymyślniejszych określeń reżimów poddawanych analizie¹⁰⁸. Wśród nich szczególnie często sięgano po termin „demokracja”, z dookreślającymi go przymiotnikami¹⁰⁹.

CZYŃSKI: *Panorama systemów politycznych...*, s. 42–44; A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 11–13.

¹⁰⁵ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 34–39; T. CAROTHERS: *The End of Transition Paradigm*. „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, no 1, s. 9–11; P. NORRIS: *Driving Democracy...*, s. 8–9.

¹⁰⁶ Tego typu reżimy określane są (np. w przywołanym wyżej projekcie badawczym *Polity*) jako anokracje. Andrzej Kondratowicz pisze o nich: „to reżim pozbawiony wewnętrznej spójności, nieposiadający jednoznacznych, dobrze utrwalonych (zinstytucjonalizowanych) i obejmujących cały kraj cech demokracji lub autokracji. Badania wskazują, że jest to zwykle reżim niestabilny i przejściowy, choć niekoniecznie efemeryczny. W praktyce anokracje są często produktem „nie-dokończonego przejścia” od autokracji do demokracji, stąd ich wyjątkowy wzrost liczebny bezpośrednio po roku 1989”. Cyt. za: A. KONDRATOWICZ: *Demokracja a jakość rządzenia*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*. Red. J. WILKIN. Warszawa 2013, s. 74.

¹⁰⁷ S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala demokratyzacji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Warszawa 1995.

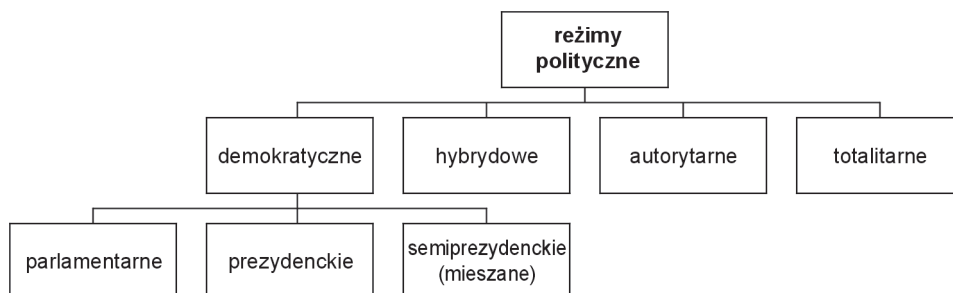
¹⁰⁸ Zob. m.in.: F. ZAKARIA: *The Rise of Illiberal Democracy*. „Foreign Affairs” 1997, Vol. 76, no 6; L. DIAMOND, J. HARTLYN, J.J. LINZ, S.M. LIPSET: *Preface*. In: *Democracy in Developing Countries, Latin America*. Eds. L. DIAMOND, J. HARTLYN, J.J. LINZ, S.M. LIPSET. Boulder–London 1999; L. DIAMOND: *Thinking about Hybrid Regimes*. „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, no 2; M. MCFARLAND: *Transitions from Postcommunism*. „Journal of Democracy” 2005, Vol. 16, no 3; A. SCHEDLER: *The Logic of Electoral Authoritarianism*. In: *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Ed. A. SCHEDLER. Boulder 2006; S. LEVITSKY, L. WAY: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York 2010; I. KRSTEV: *Paradoxes of the New Authoritarianism*. „Journal of Democracy” 2011, Vol. 22, no 2.

¹⁰⁹ D. COLLIER, S. LEVITSKY: *Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research*. „World Politics” 1997, Vol. 49, no 3. W połowie lat 90. XX wieku wskazywano na

W obliczu trudności terminologicznych, a często niejednoznaczności terminologicznej, specyfikę reżimów znajdujących się w szarej strefie najlepiej oddaje określenie „hybrydowe” (*hybrid regimes*)¹¹⁰. Wprawdzie nazwa ta nie oddaje w pełni charakteru poszczególnych reżimów, lecz wskazuje na ich specyficzne miejsce naznaczone tymczasowością, eklektyzmem rozwiązań i praktyk, i/lub nieprzewidywalnością dalszego rozwoju sytuacji.

Poczynione dotychczas uwagi dotyczące demokratycznych reżimów politycznych i trudności związanych z zaklasyfikowaniem empirycznych przypadków do tej grupy mają fundamentalne znaczenie dla rozważań dotyczących reżimów politycznych *sensu stricto*. Analiza funkcjonowania tych ostatnich ma bowiem sens – jak już podkreślono – wyłącznie w warunkach istnienia demokracji. Tylko w takich okolicznościach uzasadnione jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o specyfikę normatywnych i faktycznych relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą. W związku z tym w ramach demokratycznych reżimów politycznych wyróżnia się (schemat 3):

- 1) reżimy parlamentarne;
- 2) reżimy prezydenckie;
- 3) reżimy semiprezydenckie (mieszane)¹¹¹.



Schemat 3. Typologia reżimów politycznych

Źródło: Opracowanie własne.

W kontekście dotychczasowych ustaleń należy zwrócić uwagę na niezmiernie ważny aspekt, dotyczący wskazania momentu prodemokratycznych zmian, od kiedy reżim polityczny spełnia minimalne wymogi demokratyczne, a więc kiedy kończy się faza „przejęcia ku demokracji”. Kwestia ta jest bardzo istotna dla zasadniczej części analizy podjętej w niniejszej publikacji. Tymczasem okazuje się,

występowanie w literaturze przedmiotu ponad 550 podtypów demokracji, będących efektem tworzenia własnych koncepcji terminologicznych przez autorów zajmujących się badaniem reżimów politycznych. Zob.: L. DIAMOND: *Is the Third Wave...*, s. 21.

¹¹⁰ L. DIAMOND: *Thinking about...*; A. SCHEDLER: *The Logic of Electoral...*, s. 4.

¹¹¹ Wyróżnia się jeszcze reżim określany mianem „systemu rządów konwentu”, który w tej publikacji został świadomie pominięty ze względu na jego nieprzystawalność do polskich realiów.

że wśród autorów badających to zagadnienie nie ma jednomyślności. Pojawiające się propozycje podzielić można – ze względu na ich charakter – na dwie grupy:

- 1) empiryczną;
- 2) interpretacjonistyczną¹¹².

W odniesieniu do pierwszej z nich wskazuje się na określony fakt, zdarzenie, które rozstrzyga o zakończeniu fazy „przejścia ku demokracji” – może to być: przeprowadzenie pierwszych rywalizacyjnych wyborów, dojście opozycji po raz pierwszy do władzy czy uchwalenie demokratycznej konstytucji. Oczywiście przyjęcie określonego założenia ma charakter arbitralny, co może skutkować daleko idącymi konsekwencjami dla temporalnego aspektu analizy. Warto zwrócić uwagę, że w odniesieniu do polskiego przypadku oznaczałoby to różnicę aż ośmiu lat. Gdyby bowiem uwzględnić dojście opozycji do władzy jako moment kończący fazę „przejścia ku demokracji”, to nastąpiło to w 1989 roku wraz z utworzeniem rządu Tadeusza Mazowieckiego. Z kolei uchwalenie w pełni demokratycznej ustawy zasadniczej nastąpiło dopiero w 1997 roku.

Istotą propozycji mających charakter interpretacjonistyczny jest ocena zmian rzeczywistości i świadomości politycznej. Tego typu analizy mogą oczywiście być interesujące, ale jednocześnie komplikują „empiryczną weryfikację subiektywnych interpretacji zdarzeń i procesów politycznych dokonywanych przez samych polityków i politologów”¹¹³.

Wielość pojawiających się w odniesieniu do tego zagadnienia propozycji jest, po pierwsze, efektem trudności, których źródło tkwi w dynamice zmian zachodzących w systemach politycznych podlegających procesom tranzycji. Po drugie, istotne okazują się specyfika i doświadczenia poszczególnych narodowych systemów politycznych. Dlatego właśnie poszukiwanie ogólnych prawidłowości dotyczących zakończenia fazy „przejścia ku demokracji” wydaje się poznawczo mniej wartościowe niż *case study*. Z jednej strony studium przypadku daje możliwość odwołania się do istniejących już w literaturze przedmiotu propozycji teoretycznych, z drugiej zaś pozwala uchwycić specyficzne warunki (historyczne, kulturowe, polityczne, społeczne, ekonomiczne) rozwoju danego systemu politycznego. W konsekwencji, mając na uwadze przedmiot niniejszej analizy, można by przyjąć, że zaawansowanie procesów demokratyzacyjnych w Polsce na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku umożliwia uznanie roku 1989 za cezurę dla analizy ewolucji reżimu politycznego w wąskim znaczeniu.

Analiza demokratycznych reżimów politycznych wymaga zwrócenia uwagi na to, czy spełnione są określone wymagania dotyczące normatywnej i faktycznej realizacji podstawowych zasad ustrojowych. Mimo że współczesny konstytucjonalizm ukształtował wiele zasad wyznaczających określony standard państwa

¹¹² A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP*. Warszawa 2012, s. 12–13.

¹¹³ Cyt. za: *ibidem*, s. 12.

demokratycznego, to jednak nie udało się wypracować jednego stanowiska co do sposobu pojmowania terminu „zasada ustrojowa”. Przejawia się to z jednej strony w wielości synonimicznie stosowanych terminów¹¹⁴, a z drugiej w różnych sposobach ich pojmowania¹¹⁵. Problem ten jest jednak drugorzędny z perspektywy analizy politologicznej, na gruncie której dopuszczalne jest, by treść konkretnych zasad ustalać w sposób opisowy¹¹⁶. Ważne jednak jest to, że kluczowe zasady ustrojowe, odnoszące się do problematyki funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto*, stanowią swoisty fundament, na którym wznoszą się określone reguły wyznaczające funkcjonowanie władzy państwowej. Stanowią one wzorzec, na którego podstawie ustrojodawcy tworzą określony układ instytucjonalny, a w konsekwencji mają wpływ na zachowania aktorów politycznych realizujących określone interesy.

Koncentrując uwagę na zasadach ustrojowych wyznaczających funkcjonowanie demokratycznych reżimów politycznych i nie umniejszając ich znaczenia, należy podkreślić, że politolog nieco inaczej niż prawnik rozkłada akcenty. Zgodnie z perspektywą prawniczą ustrojodawca określa pewne reguły (normy), które podlegają ogłoszeniu, wskutek czego stają się one obowiązujące. W sytuacji, gdyby określona reguła (norma, zasada ustrojowa) była niejasna, powołany zostaje specjalny organ zajmujący się autorytatywną ich wykładnią. Taki schemat jest prosty, niemniej jednak dyskusyjny. Zakłada on bowiem, że rzeczywiste reguły życia politycznego są zakodowane w konstytucjach i aktach niższego rzędu. Wiara w siłę oddziaływania prawa stanowionego jest nieraz tak duża, iż determinuje przekonanie niektórych autorów badających pokomunistyczną transformację w Europie Środkowo-Wschodniej, że szybkie uchwalenie nowych konstytucji zwiększa szansę na utrwalanie demokratycznych zmian¹¹⁷.

Nie zmienia to faktu, że nie tylko dla prawników, ale także dla politologów siła oddziaływania określonych na poziomie konstytucyjnym zasad ustrojowych jest istotna. Najczęściej wskazuje się, że:

- 1) ograniczają one wolicjonalny aspekt władzy;
- 2) zwiększają przewidywalność decyzji;

¹¹⁴ Wśród innych terminów stosowanych przez konstytucjonalistów na określenie zasad ustrojowych spotkać można m.in. takie: 1) zasada konstytucyjna, 2) zasada prawa konstytucyjnego, 3) naczelna zasada konstytucji, 4) naczelna instytucja ustroju, 5) podstawowa zasada konstytucji, 6) zasada fundamentalna.

¹¹⁵ Na gruncie prawa konstytucyjnego wyróżnić można cztery sposoby pojmowania pojęcia „zasady ustrojowej”: 1) jako norma, 2) jako dyrektywa, 3) jako wartość, 4) intuicyjne stosowanie pojęcia „zasady”. Zob.: P. TULEJA: *Zasady konstytucyjne*. W: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*. Red. P. SARNECKI. Warszawa 1997, s. 14.

¹¹⁶ Ibidem, s. 11.

¹¹⁷ Zob.: B. ACKERMAN: *Przyszłość rewolucji liberalnej*. Przeł. H. GRZEGOŁOWSKA-KLARKOWSKA. Warszawa 1996, s. 54.

3) sprzyjają stabilności i bezpieczeństwu układu odniesienia, w ramach którego funkcjonują obywatele¹¹⁸.

Jednocześnie nie można pomijać istotnego aspektu przestrzegania tychże zasad. Ich obecność w ustawie zasadniczej nie gwarantuje jeszcze ich faktycznego obowiązywania. Zadekretować można wszystko, o wiele ważniejsze jest jednak to, w jakim stopniu określone wzory postępowania, kryjące się za konkretnymi zasadami ustrojowymi, są realizowane w politycznej rzeczywistości. Oczywiście nie sposób czekać na wykrystalizowanie się określonej praktyki politycznej, by później ująć ją w postaci określonej normy (zasady ustrojowej). O wiele skuteczniejsze okazuje się sformułowanie zasady ustrojowej stanowiącej fundament rozwoju demokratycznego reżimu politycznego, by wokół niej budować rzeczywistość polityczną zgodną z zawartym w niej wzorcem. Doskonałym tego przykładem jest zasada demokratycznego państwa prawnego, która do porządku konstytucyjnego transformującej się Polski włączona została już na podstawie noweli konstytucyjnej z 29 grudnia 1989 roku¹¹⁹, kiedy państwo to nie spełniało jeszcze wielu demokratycznych standardów, będąc w fazie przejścia ku demokracji. Zasada ta jednak wyznaczała kierunek przemian polskiego systemu politycznego, jednocześnie wskazując, że wszelkie przejawy powrotu do dawnego porządku stanowiąc będą jej naruszenie.

W ramach analizy politologicznej zasady ustrojowe stanowią więc istotny element, wyznaczając standardy państwa demokratycznego, ale jednocześnie należy pamiętać, że rzeczywiste reguły życia politycznego niekoniecznie są zakodowane w aktach prawnych, a często rozstrzygający charakter mogą mieć nieformalne reguły gry, którymi kierują się aktorzy życia politycznego. Uwaga ta jest szczególnie istotna w kontekście badań nad systemami politycznymi, będącymi w trakcie transformacji. Zatem zasady ustrojowe, które zostaną niżej opisane, należy postrzegać jako instytucjonalny fundament, na którym budowane są faktyczne relacje pomiędzy podmiotami polityki w reżimie demokratycznym. Bez ich normatywnej i faktycznej obecności niemożliwe byłoby rozpatrywanie funkcjonowania różnych modeli demokratycznych reżimów politycznych.

Wśród najistotniejszych zasad ustrojowych, z punktu widzenia zasadniczego tematu opracowania, wskazać należy te, które odnoszą się do: pochodzenia, legitymacji, organizacji i struktury władzy w państwie¹²⁰. Oznacza to konieczność zwrócenia uwagi na zasady:

- 1) suwerenności ludu;
- 2) reprezentacji;

¹¹⁸ A. WOŁEK: *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*. Warszawa 2004, s. 24.

¹¹⁹ Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 75, poz. 444.

¹²⁰ R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń 2000, s. 176.

- 3) pluralizmu politycznego;
- 4) podziału władzy.

Zasada suwerenności ludu (narodu) nawiązuje wprost do greckiego źródłosłowa terminu „demokratia”, pochodzącego od słowa *demos*, oznaczającego „lud”, oraz od słowa *kratos*, tłumaczonego jako ‘rządzić’. Kwestia ta wymaga jednak poczynienia kilku zastrzeżeń. Przede wszystkim koncentrowanie uwagi na etymologicznym znaczeniu demokracji okazuje się kłopotliwe ze względu na niejednoznaczność pojęcia „ludu”, które może być bardzo różnie definiowane¹²¹. Poza tym nie trzeba prowadzić nader skomplikowanych badań naukowych, a wystarczy ograniczyć się do obserwacji, by stwierdzić, że we współczesnych reżimach demokratycznych *de facto* lud nie rządzi. Rządzą królowie, książęta, prezydenci, rządy, premierzy, ministrowie itd., ale nie lud. Mówienie więc o demokracji etymologicznej (władzy ludu) oznacza zwracanie uwagi na coś, czego nie ma.

A zatem z jakiego powodu lud jest istotny dla charakterystyki współczesnych reżimów demokratycznych? Wszak jest to pojęcie, które znakomicie nadaje się do manipulacji politycznej¹²², o czym przekonuje chociażby historia Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, w której władza miała należeć do „ludu pracującego miast i wsi”¹²³. Faktycznie jednak cytowany przepis konstytucyjny stał się wyłącznie swoistą dekoracją, za którą ukryte były rządy ludzi działających wbrew woli i interesowi ludu. Ten zaś pozbawiony był cech podmiotowości politycznej, oznaczającej trwałą zdolność do podejmowania suwerennych i skutecznych działań. Przykład ten potwierdza, że samo odwoływanie się do ludu jako źródła władzy nie jest wystarczającym dowodem na demokratyczność reżimów politycznych. Jeśli bowiem tytularne prawo do władzy ma wymiar wyłącznie nominalny, nie można mówić o realizacji zasady suwerenności ludu. Ważny jest zatem nie tylko deklaracyjny, ale przede wszystkim praktyczny wymiar obecności tej zasady. Nie wystarczy więc wpisanie jej do ustawy zasadniczej. To jest zaledwie punkt wyjścia do tworzenia prawnych i politycznych instytucji, za których pośrednictwem będzie ona urzeczywistniana, a ostatecznym miernikiem jej skuteczności jest praktyka życia politycznego¹²⁴.

Okazuje się więc, że demokratyczne reżimy polityczne muszą opierać się na suwerenności ludu rozumianej jako rzeczywista wartość, a nie tylko jedna z norm konstytucyjnych. Philippe Braud zwraca uwagę na to, że pojęcie „suwe-

¹²¹ G. SARTORI: *Teoria demokracji...*, s. 38–41.

¹²² Ph. BRAUD: *Rozkosze demokracji*. Przeł. A. MATUSIAK. Warszawa 1995, s. 53.

¹²³ *Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej...*, art. 1, ust. 2.

¹²⁴ Na tym zasadza się różnica w podejściu prawnika i politologa do ustawy zasadniczej, że ten pierwszy wierzy w to, że prawo jest „coraz bardziej skutecznym regulatorem zachowań społecznych”. Z kolei politolog „traktuje konstytucję jako jeden tylko – i to nie zawsze najistotniejszy – z czynników współwyznaczających treść i formy zachowań politycznych”. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej*. W: *Nowa Konstytucja RP – wartość, jednostka, instytucje*. Red. K.B. JANOWSKI. Toruń 2007, s. 33.

renności” wywodzi się „z leksyki typowo sakralizującej, podkreślając wielkość, majestat, a szczególnie moc w ostatniej instancji, która nie ma nad sobą żadnej innej”¹²⁵. A zatem zasada suwerenności ludu oznacza, że jest on pierwotny względem państwa, a równocześnie jest podmiotem posiadającym moc ostatecznego rozstrzygania. Rola państwa jest służebna względem ludu (narodu) najczęściej pojmowanego jako ogół obywateli danego państwa. Lud jest postrzegany jako swoisty właściciel państwa, dzierżący władzę zwierzchnią. Z kolei organy państwa i stojący za nimi (działający w nich) ludzie winni kierować się dobrem ogółu obywateli. Dobitnie wyraża to postulat, że „oczekujemy i wymagamy od form demokratycznych, aby społeczeństwo miało pierwszeństwo przed państwem, aby *demos* poprzedzał *krację*. [...] że państwo jest służą obywateli, nie zaś obywatele sługami państwa, że rząd istnieje dla ludzi, nie *vice versa*”¹²⁶. Jednakże uważnemu obserwatorowi współczesnych reżimów demokratycznych z pewnością nie umknie zjawisko wyobcowania elit politycznych od społeczeństwa (wyborców), które obserwować można zwłaszcza w tych systemach politycznych, które są dopiero w trakcie tworzenia demokratycznych reguł gry. Oczywiście tego typu sytuacje należy piętnować, nie zmienia to jednak faktu, że „w demokracji teoria zwierzchniej władzy narodu-suwerena nie jest – jak w komunizmie – czystą fikcją”¹²⁷.

Realizacja zasady suwerenności ludu (narodu) we współczesnych reżimach demokratycznych implikuje konieczność obowiązywania zasady reprezentacji¹²⁸. Wynika to z faktu, że podstawową obecnie formą sprawowania władzy przez suwerena jest system rządów przedstawicielskich¹²⁹. Trudno wyobrazić sobie, aby sprawował on władzę wyłącznie bezpośrednio, jeśli wziąć pod uwagę liczbę ludności w poszczególnych państwach świata. Tabela 1 przedstawia zestawienie 237 państw podzielonych na dziesięć grup według liczby ludności.

Drugi argument na rzecz demokracji przedstawicielskiej wiąże się z zagadnieniem kompetencji do rządzenia¹³⁰. W historii myśli politycznej odnaleźć można wiele spostrzeżeń na temat braku przygotowania „zwykłego obywatela” do zajmowania się polityką i uczestnictwa w rządzeniu państwem. W konsekwencji torowało to drogę do budowania zrębów rządu reprezentacyjnego. Dobitnie wyraził to Monteskiusz, pisząc: „Wielką zaletą przedstawicieli jest to, iż są oni

¹²⁵ Cyt. za: Ph. BRAUD: *Rozkosze demokracji...*, s. 55.

¹²⁶ Cyt. za: G. SARTORI: *Teoria demokracji...*, s. 53.

¹²⁷ Cyt. za: R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*. Kraków–Warszawa 1997, s. 201.

¹²⁸ Na temat wielu sposobów definiowania pojęcia „reprezentacji”, akcentujących różne jej elementy i części składowe, zob.: J. SZYMANEK: *Zasada reprezentacji w nowej i ponowoczesnej polityce. Zagadnienia do dyskusji*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 17, s. 11–35.

¹²⁹ Stanisław Filipowicz pisze, że „mająca sens reprezentacja jest warunkiem *sine qua non* mającej sens demokracji”. Cyt. za: S. FILIPOWICZ: *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*. W: *Demokratyczne i niedemokratyczne reżimy polityczne*. Red. G.J. OTTO. Warszawa 2015, s. 28.

¹³⁰ P. ŚPIEWAK: *Obietnice demokracji*. Warszawa 2004, s. 102–103.

Tabela 1. Państwa świata według liczby ludności (lipiec 2014 roku)

Populacja	Liczba państw
Powyżej 1 mld	2
Powyżej 100 mln – 1 mld	10
Powyżej 50 mln – 100 mln	12
Powyżej 20 mln – 50 mln	33
Powyżej 10 mln – 20 mln	30
Powyżej 1 mln – 10 mln	73
Powyżej 500 tys. – 1 mln	13
Powyżej 100 tys. – 500 tys.	22
50 tys. – 100 tys.	14
Poniżej 50 tys.	28

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *The World Factbook. Country Comparison. Population*, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html> [dostęp: 28.06.2015].

zdolni do roztrząsania spraw. Lud zgola nie nadaje się do tego”¹³¹. Współczesne demokracje mają więc niejako z konieczności charakter przedstawicielski, co powoduje, że są – jak zauważają Marek Bankowicz i Jan Wiktor Tkaczyński – „jedynym w dziejach ludzkości ustrojem, który podmiot władzy ulokował poza instytucjami władzy”¹³².

Zasada reprezentacji zakłada, że podmiotem reprezentowanym jest suweren, a więc lud (naród). Sprawa, która na pozór wydaje się banalna, w rzeczywistości jest skomplikowana. Wynika to z faktu, że lud nie jest pod żadnym względem jednorodny. Składa się on z wielu jednostek i grup różniących się pod względem cech demograficznych, reprezentujących odmienne poglądy oraz artykułujących wiele partykularnych interesów. Już z tego chociażby powodu pojawia się zasadnicze pytanie: czy, a jeśli tak, to w jaki sposób, lud ma być reprezentowany? Czy jest możliwe, aby różne grupy występujące w społeczeństwie były reprezentowane na poziomie organów przedstawicielskich? Pozytywna odpowiedź na ostatnie pytanie musi być błędna, a zatem, jeśli nie jest to możliwe, to jakie są konsekwencje takiego stanu rzeczy dla utrzymania porządku demokratycznego? Odpowiedź przynosi praktyka polityczna. W świecie demokratycznym nie można wskazać przykładu organu przedstawicielskiego, w którym byłyby reprezentowane wszystkie grupy wyodrębnione na podstawie całego spektrum podziałów społecznych, a nawet politycznych. Istotne natomiast jest to, aby kanały artykulacji interesów nie były blokowane, a także by wszystkie podmioty miały identyczne możliwości ubiegania się o zdobycie miejsc w organach przedstawicielskich. To z kolei uzależnione jest od wielu czynników, takich jak chociażby:

¹³¹ Cyt. za: MONTESKIUSZ: *O duchu praw...*, s. 139.

¹³² Cyt. za: M. BANKOWICZ, J.W. TKACZYŃSKI: *Oblicza współczesnego państwa*. Toruń 2003, s. 89.

potencjał ludzki i materialny, sposób zorganizowania czy spójność wewnętrzna. Obok wymienionych czynników endogennych nie mniej istotne będą elementy usytuowane w otoczeniu takiego podmiotu, a jednym z najistotniejszych będzie system wyborczy. Doświadczenia państw demokratycznych udowadniają, jak trudną kwestią jest połączenie zasady reprezentatywności organów przedstawicielskich z zagwarantowaniem stabilności rządu. W konsekwencji wpływa to na przyjęty system wyborczy, który może faworyzować duże bądź też niewielkie podmioty rywalizacji wyborczej. Aktorzy polityczni zazwyczaj doskonale zdają sobie sprawę z wagi rozstrzygnięć dotyczących systemu wyborczego, czego przejawem są polityczne batalie o kształt ordynacji wyborczych, w trakcie których kluczowe rozstrzygnięcia dotyczą zazwyczaj:

- 1) formuły wyborczej (większościowa, proporcjonalna, różne kombinacje dwóch pierwszych);
- 2) wielkości, kształtu i granic okręgów wyborczych;
- 3) występowania listy krajowej;
- 4) wprowadzenia klauzuli zaporowej;
- 5) sposobu transformacji głosów na mandaty;
- 6) uprawnień wyborcy w akcie głosowania¹³³.

Jak pokazują przykłady ze sfery praktyki politycznej, stosowane systemy wyborcze nierzadko w sposób istotny ingerują w wolę wyborców. Interesującą próbę pomiaru stopnia reprezentatywności empirycznych systemów wyborczych zaproponował na gruncie rodzimej literatury przedmiotu Antoszewski. Zgodnie z jego propozycją odwołanie się do trzech wskaźników (indeksu proporcjonalności, „punktu przełomu” i współczynnika redukcji efektywnej liczby partii) pozwala uchwycić zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio mechaniczne skutki zastosowanego systemu wyborczego¹³⁴. Te pierwsze dotyczą zakresu deformacji woli wyborców, z kolei drugie odnoszą się do liczby ugrupowań reprezentowanych w organie przedstawicielskim, a w konsekwencji mają wpływ na kształt systemu partyjnego, który stanowi istotną zmienną różnicującą demokratyczne reżimy polityczne.

Mając świadomość wielu niedoskonałości związanych ze sposobami wyłaniania reprezentantów ludu (narodu), trzeba przyjąć, że forma demokracji przedstawicielskiej jest wiodącym sposobem legitymizacji reżimów demokratycznych. W akcie wyborczym elektorat udziela poparcia określonym kandydatom i/lub partiom politycznym (podmiotom rywalizacji wyborczej), które dzięki temu zyskują prawo do rządzenia i narzucania swej woli rządzonemu, czyli w rzeczywistości suwerenowi. Z tym zaś wiąże się zagadnienie rządów więk-

¹³³ R. GLAJCAR: *System wyborczy w Polsce*. W: R. GLAJCAR, J. OKRZESIK, W. WOJTASIK: *Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie*. Bielsko-Biała 2006, s. 9.

¹³⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*. W: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 2002, s. 54–56.

szości¹³⁵. W reżimach demokratycznych rządzi bowiem większość, która jednak musi przestrzegać reguł gwarantujących nienaruszalność praw wszystkich ludzi. Swoboda rządzenia takiej większości nie może więc wykraczać poza granice prawa. W tym sensie szczególnego znaczenia nabiera zasada demokratycznego państwa prawa. Gdyby bowiem nie była ona realizowana, wówczas nie byłyby realizowane rządy prawa, ale „zwykłe” rządy większości¹³⁶. Dla jasności wyводу należy zwrócić uwagę na pojęcie „rządów prawa”. Nie chodzi o to, by twierdzić, że rządzi prawo, a nie ludzie, gdyż to byłoby ze wszech miar nieprawdziwe. Prawo nie może rządzić, jeśli rządenie jest działaniem¹³⁷. W rzeczywistości rządzą ludzie (większość), którzy są związani treścią prawa, a więc muszą działać na jego podstawie i w jego granicach.

Z zasadą reprezentacji wiąże się również kwestia odpowiedzialności rządzących przed tymi, którzy udzielają im mandatu do sprawowania władzy. Istnieje zgoda co do tego, że w reżimach demokratycznych najlepszym sposobem egzekwowania odpowiedzialności rządzących są, przeprowadzane cyklicznie, rywalizacyjne wybory. W ich trakcie suweren może zdecydować albo o powierzeniu dalszego sprawowania władzy kandydatowi lub partii dotychczas rządzącej, albo też może oddać ją w ręce dotychczasowej opozycji. W tej kwestii pojawia się oczywiście pytanie o rzeczywistą skuteczność tej formy kontroli. W literaturze przedmiotu spotkać można pogląd, że wybory nie są w pełni skutecznym mechanizmem zapewniania, że rządy robią wszystko w celu maksymalizacji dobrobytu obywateli¹³⁸. Ta konstatacja powinna zobowiązywać do stałego poszukiwania coraz skuteczniejszych instytucjonalnych form gwarantujących odpowiedzialność tych, którzy przyjęli na siebie zadanie reprezentowania suwerena.

Problematyka wyborów i odpowiedzialności ludzi władzy nie powinna jednak wpływać na wąskie interpretowanie zasady reprezentacji politycznej. Nie należy bowiem systemu organów przedstawicielskich zawężać wyłącznie do tych, które swoją legitymację czerpią bezpośrednio z woli suwerena. Oznaczałoby to, że np. w reżimach parlamentarnych władza wykonawcza jest w jakimś sensie słabsza. Tymczasem organy egzekutywy są również istotnym elementem składającym się na system organów przedstawicielskich, czerpiąc prawo do rządzenia pośrednio z woli suwerena (tzw. pośrednia legitymizacja wyborcza).

¹³⁵ J. IWANEK: *Badanie systemów wyborczych – aspekty metodologiczne*. W: *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*. Red. J. IWANEK. Toruń 2014, s. 20–21.

¹³⁶ R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski...*, s. 202.

¹³⁷ I. SÁNCHEZ-CUENCA: *Władza, normy i podporządkowanie*. Przeł. P. KAZIMIERCZAK, J. WINCZOREK. W: *Demokracja i rządy prawa*. Red. J.M. MARAVALL, A. PRZEWORSKI. Warszawa 2010, s. 67.

¹³⁸ B. MANIN, A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES: *Elections and Representation*. In: *Democracy, Accountability, and Representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999, s. 50; także: G.B. POWELL JR.: *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*. Przeł. M. CZEKAŃSKI. Warszawa 2006, s. 175–176.

Inna, zawężająca, interpretacja zasady reprezentacji jest w jakimś sensie niebezpieczna i oznacza wejście na grząski grunt. Takie spojrzenie powoduje, że zostaje ona sprowadzona wyłącznie do prawa wybierania. Tymczasem rządy przedstawicielskie oznaczają również, że uprawnieni obywatele rozstrzygają o tym, które programy polityczne kandydatów lub partii politycznych powinny być realizowane na poziomie władzy państwowej. „Wybory są zatem sposobem ukierunkowania polityki państwa”¹³⁹.

Trudno sobie wyobrazić demokratyczny reżim polityczny, w którym zarówno zasada suwerenności ludu, jak i zasada reprezentacji politycznej byłyby faktycznie realizowane bez pluralizmu politycznego. Jak wskazuje William E. Connolly, rozwija on indywidualne zdolności, chroni wolności i prawa jednostek, pomaga w identyfikacji głównych problemów społecznych, promuje politykę rozwoju, utrzymując jednocześnie długotrwałą stabilność opartą na porozumieniu¹⁴⁰.

Wcześniej zwrócono już wielokrotnie uwagę na to, że każde społeczeństwo jest zróżnicowane pod wieloma względami, czego konsekwencją stanowi znaczna ilość interesów, poglądów, programów działania itd. W naturalny sposób musi to wywoływać konflikty, które, dotycząc polityki i będąc osadzone w konkretnej strukturze społecznej, rodzą podziały socjopolityczne. Ich efektem zaś jest pojawianie się na scenie politycznej organizacji, które starają się zrealizować interesy określonej grupy (strony konfliktu) na poziomie polityki państwowej¹⁴¹. We współczesnych reżimach demokratycznych tego typu rolę właściwie zmonopolizowały partie polityczne¹⁴². Zwrócenie uwagi na partie jako aktorów politycznych jest, patrząc z perspektywy zasadniczego wątku niniejszej publikacji, niezbędne. Wypada się zgodzić z Antoszewskim, który zwraca uwagę na to, że w rozważaniach poświęconych demokracji liberalnej pomijana jest problematyka partii politycznych i systemów partyjnych. Tymczasem, jak sugeruje, „rozdzielenie między teoretyczną koncepcją systemu politycznego a praktyką jego funkcjonowania wymaga jednak uwzględnienia także i tego czynnika”¹⁴³.

¹³⁹ Cyt. za: R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 97.

¹⁴⁰ W.E. CONNOLLY: *The Challenge to Pluralist Theory*. In: William E. Connolly. *Democracy, Pluralism, and Political Theory*. Eds. S.A. CHAMBERS, T. CARVER. London–New York 2008, s. 16.

¹⁴¹ Nie można zapominać o dokonującej się zmianie klasycznych funkcji partii politycznych. „W coraz mniejszym stopniu są partie narzędziem reprezentacji interesów oraz integracji społecznej; w większym zaś koncentrują się na agregacji interesów indywidualnych i wąsko grupowych, umożliwiającej stworzenie alternatywnej wobec rywali wizji polityki wewnętrznej i zagranicznej”. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Kryzys demokracji czy kryzys systemu partyjnego?* W: *Kryzys Rzeczypospolitej Polskiej? Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*. Red. J. KORNAŚ. Kielce 2004, s. 35.

¹⁴² R. HERBUT: *Podziały socjopolityczne w Europie Zachodniej. Charakter i struktura*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997, s. 43.

¹⁴³ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Toruń 2009, s. 20.

Wychodząc naprzeciw temu postulatowi, należy podkreślić, że funkcjonowanie partii politycznych jest możliwe dzięki realizacji zasady pluralizmu politycznego, którą należy traktować jako jeden z warunków niezbędnych do uznania danego reżimu za demokratyczny¹⁴⁴. Chodzi przy tym zarówno o „pluralizm normatywny”, zagwarantowany na poziomie aktów prawnych, jak i o „pluralizm funkcyjny”, stanowiący część rzeczywistości społecznej¹⁴⁵.

Pluralizm polityczny jest przede wszystkim utożsamiany z wielością poglądów, postaw, celów, zachowań itd. W tym sensie jest on przeciwieństwem wszelkich przejawów uniformizacji życia, obecnych w reżimach niedemokratycznych, a zwłaszcza totalitarnych. Związana z pluralizmem wielość jest konsekwencją realizacji wolności osobistych i równości prawnopolitycznej obywateli. Tylko wówczas, gdy istnieje rzeczywista wolność słowa, myśli, wyrażania poglądów, pojawiają się konkurencyjne interesy i koncepcje dotyczące ich realizacji. Takie warunki sprzyjają powstawaniu różnych organizacyjnych form, dążących do osiągnięcia celów, również w sferze polityki. Mechanizmy, procedury i procesy zachodzące w reżimach demokratycznych naznaczone są pluralizmem. Wyrazem tego jest funkcjonowanie systemów wielopartyjnych, których specyfika, określona liczbą partii politycznych oraz charakterem relacji między nimi, ma wpływ na ewolucję demokratycznych reżimów politycznych, zarówno w szerokim, jak i w wąskim ujęciu.

Patrząc na współczesne demokracje przedstawicielskie, nie ma wątpliwości co do występującego w nich partyjnego stylu uprawiania polityki¹⁴⁶. Już chociażby z tego powodu nie można pomijać partii politycznych i ich wpływu na politykę państwa w kontekście analizy różnych przejawów funkcjonowania współczesnych demokracji. Co więcej, nawet jeśli w reżimach tego typu występują różne formy demokracji bezpośredniej, to najczęściej kluczową rolę odgrywają w nich partie polityczne, co można zaobserwować na przykładzie referendum. Często instytucja ta staje się instrumentem, którym zręcznie posługują się partie w celu realizacji własnych interesów. Doskonałym tego przykładem jest współczesny polski system polityczny, w którym są niewielkie szanse na przeprowadzenie referendum wbrew woli rządzących (czyli w rzeczywistości rządzącej partii bądź koalicji).

Nie można przechodzić obojętnie wobec kwestii wpływu partii politycznych na różne modele demokratycznych reżimów politycznych. W reżimach parlamentarnych partie polityczne i charakter systemu partyjnego rozstrzygają *de facto* o tym, w których rękach znajdzie się kierownictwo egzekutywy. Z ko-

¹⁴⁴ J. KUCIŃSKI: *Z zagadnień współczesnej demokracji...*, s. 90; W. WOJTASIK: *Status prawny partii politycznych w Polsce*. W: M. MIGALSKI, W. WOJTASIK, M. MAZUR: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006, s. 15.

¹⁴⁵ S. EHRLICH: *Oblicza pluralizmów*. Warszawa 1985, s. 14.

¹⁴⁶ W. SOKÓŁ: *Partie w systemach politycznych*. W: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2003, s. 134.

lei w prezydencjalizmie rozstrzygnięcie tej kwestii jest w zasadzie scedowane (bezpośrednio lub pośrednio) na suwerena. Nie oznacza to jednak, że pozycja partii politycznych jest zupełnie zmarginalizowana. Wszak pod szyldem partyjnym konkretni politycy wygrywają batalie o prezydenturę, a poza tym partie mogą mieć decydujący wpływ na skuteczność władzy prezydenta, wspierając bądź kontestując w parlamencie reprezentowaną przez niego linię polityczną i przyczyniając się nawet do korekty jego normatywnej pozycji w systemie organów państwa. W końcu w modelu semiprezydenckim partie polityczne są aktywnymi uczestnikami batalii o prezydenturę, proponując i popierając swoich przedstawicieli. Poza tym układ sił politycznych w parlamencie może rozstrzygać o ewolucji reżimu semiprezydenckiego w stronę jednego z dwóch klasycznych modeli: parlamentaryzmu lub prezydencjalizmu. Polityczna zbieżność prezydenta i większości parlamentarnej bądź też układ koabitacyjny rozstrzygają o faktycznym kierownictwie egzekutywą. Kwestie te zostaną szerzej opisane w dalszej części niniejszego rozdziału.

Badania poświęcone różnym modelom demokratycznych reżimów politycznych nie mogą abstrahować od zasady podziału władzy¹⁴⁷. Nie sposób jej pominąć, rozpatrując wzajemne relacje pomiędzy legislatywą i egzekutywą, bezpośrednio bowiem do nich się odnosi, niejako rozstrzygając na poziomie najogólniejszym kwestie natury organizacyjnej. Należy podkreślić, że brak tej zasady czyni bezprzedmiotowymi analizy relacji między władzą ustawodawczą i wykonawczą, co z kolei oznacza, że jej obecność jest niezbędna dla charakterystyki tradycyjnych modeli demokratycznych reżimów politycznych.

Kształtowanie się idei podziału władzy miało swoje źródło zarówno w poszukiwaniu różnych możliwości ograniczania samowoli władzy państwowej, jak i w stopniowym wyodrębnianiu się prawnych sfer działania państwa. W konsekwencji, jak zauważa Ryszard M. Małajny, teoria podziału władzy w klasycznej postaci opiera się na czterech kanonach:

- 1) podziale prawnych sfer działania państwa na stanowienie prawa, administrowanie i wymiar sprawiedliwości;
- 2) rozdziale aparatu państwowego, zgodnie z wyodrębnionymi prawnymi sferami działania państwa, na trzy grupy organów: prawodawcze, administracyjne i sądownicze;
- 3) organizacyjnym i personalnym rozdzieleniu wszystkich grup organów na podstawie zasady ich względnej równorzędności i niezależności;

¹⁴⁷ W różnych opracowaniach znaleźć można pojęcia „podziału władzy” lub „podziału władz”. W niniejszej publikacji stosowane jest pierwsze z nich. Wynika to z przyjęcia założenia o podziale jednolitej władzy suwerena (ludu), wykonywanej przez władze wyodrębnione na podstawie funkcjonalnej i organizacyjnej. Podział funkcjonalny (przedmiotowy) ma charakter pierwotny w stosunku do podziału organizacyjnego (strukturalnego).

- 4) realizacji przez każdą grupę organów przede wszystkim własnej prawnej sfery działania, z niewielką możliwością ingerencji w działalność pozostałych grup¹⁴⁸.

Nie poświęcając zbyt dużo uwagi kształtowaniu się zasady podziału władzy, należy jedynie podkreślić, że jest ona powszechnie utożsamiana z Monteskiuszem¹⁴⁹, choć jego propozycje „były amalgamatem kilku idei znanych wcześniej; były atrakcyjną syntezą”¹⁵⁰. Nie ma to większego znaczenia z punktu widzenia niniejszego opracowania, zwłaszcza że – jak sugeruje Paweł Sarnecki – współcześnie „nastąpiło przede wszystkim oderwanie się treści tej zasady od jej genezy”¹⁵¹.

Zasada podziału władzy jest przede wszystkim wyrazem sprzeciwu wobec koncentracji władzy w rękach jednej osoby czy w jednym organie. Można ją rozpatrywać zarówno w aspekcie strukturalnym, koncentrując się na wyodrębnieniu odpowiedniej grupy organów realizujących prawną sferę działania państwa, jak i funkcjonalnym, zwracając uwagę na wydzielenie trzech obszarów aktywności władzy państwowej, choć na gruncie literatury przedmiotu często wskazuje się na istnienie kolejnych, odrębnych władz¹⁵². Oczywiście tego typu zabieg ma ściśle określone cele. Przede wszystkim jest sposobem ograniczenia władzy, którego brak zazwyczaj prowadzi do jej nadużywania¹⁵³. Poza tym chodzi również o stworzenie warunków do tego, by zwiększyć skuteczność działania państwa w wyodrębnionych obszarach jego aktywności. Inaczej mówiąc, realizacja zasady podziału władzy ma gwarantować sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego¹⁵⁴. Oczywiście należy pamiętać, że jej realizacja w praktyce politycznej może ulegać modyfikacji, chociażby poprzez działalność takich aktorów politycznych,

¹⁴⁸ R.M. MAŁAJNY: *Trzy teorie podzielonej władzy*. Katowice 2003, s. 160–161.

¹⁴⁹ Zob.: MONTESKIUSZ: *O duchu praw...*

¹⁵⁰ Cyt. za: A. PUŁŁO: „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 17.

¹⁵¹ Cyt. za: P. SARNECKI: *Współczesne rozumienie podziału władzy*. W: *Nowa Konstytucja RP...*, s. 20.

¹⁵² Zob.: *ibidem*, s. 23–25.

¹⁵³ Jerzy Ciemniewski, podkreślając trwałość koncepcji podziału władzy w dorobku ludzkości, wskazuje na dwie główne kwestie, rozstrzygające o jej przydatności społecznej. Pierwsza odnosi się do nieprzemijającej natury władzy, wyrażającej się w jej dążeniu do stawiania się absolutną. Druga zawiera się w sposobie jej okiełznania poprzez stworzenie struktury, w ramach której w systemie państwowym nie istnieje ogniwo posiadające pełnię władzy. Zob. J. CIEMNIEWSKI: *Podział władz w „małej konstytucji” (kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)*. W: *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*. Red. M. KRUK. Warszawa 1993, s. 25.

¹⁵⁴ Zasygnalizowanej sprawności instytucji publicznych nie należy utożsamiać ze skutecznością rządzenia rozumianą jako osiąganie zamierzonych celów w sferze polityki państwowej. Ta bowiem uzależniona jest od wielu innych, pozainstytucjonalnych czynników, takich jak m.in. zdolność do rozpoznawania i rozwiązywania problemów społecznych, jakość przywództwa czy kontekst sytuacyjny.

jak partie polityczne¹⁵⁵. W konsekwencji leżący u podstaw podziału władzy i systemu hamulców ustrojowych element konfliktu pomiędzy legislatywą i egzekutywą jest często redukowany do rywalizacji pomiędzy rządem a opozycją¹⁵⁶. W związku z tym zasadę podziału władzy warto rozpatrywać w kontekście specyfiki określonego systemu politycznego. W rzeczywistości politycznej podział władzy w „czystej” postaci nigdzie nie występuje, a praktyczna jego realizacja zależy w znacznej mierze od warunków, w jakich został wdrożony.

Odniesienie zasady podziału władzy do tradycyjnych modeli demokratycznych reżimów politycznych, a przede wszystkim ich empirycznych wersji, skutkuje powstaniem wśród badaczy tego zagadnienia wielu różnych koncepcji. O ile w stosunku do reżimów prezydenckich obecność i realizacja tej zasady nie jest podważana, o tyle w przypadku modelu parlamentarnego takiej jednoznaczności już nie ma (dotyczy to także reżimów semiprezydenckich¹⁵⁷). Z jednej strony można wskazać na pogląd Andrzeja Pułły, który pisze o „zdumiewającym identyfikowaniu ustroju parlamentarno-gabinetowego z podziałem władzy”¹⁵⁸, z drugiej zaś na uwagi, które przedstawił Rett R. Ludwikowski. Wskazuje on na to, że „źródłem doktryny podziału władzy jest koncepcja rządu ograniczonego i dopóki koncepcja ta jest realizowana, możemy mówić o rozmaitych wariantach, w których doktryna podziału jest testowana”¹⁵⁹. Poza tym zwraca on uwagę na to, że w koncepcji Monteskiusza nacisk został położony na podział władzy i na wzajemne hamowanie się władz. Tymczasem „hamowanie i przeszkadzanie (z wyjątkiem pełnej niezależności sądownictwa) nie oznacza bezwzględnej separacji strukturalnej, a nawet funkcjonalnej władz. Jedynie organy, które na siebie wzajemnie oddziałują, mogą się hamować i równoważyć nawzajem. Gdy separacja sięga granic izolacji, nie może być mowy o wzajemnym uzupełnianiu się, współpracy, a nawet przeszkadzaniu”¹⁶⁰. W analogiczny sposób zasadę podziału władzy zdaje się odczytywać m.in. Michał Bożek, gdy, odwołując się do przykładu niemieckiego, stwierdza, że ustanowienie w tym państwie rządów parlamentarnych „pociągnęło za sobą – tak w teorii, jak i w praktyce konstytucyjnej – akceptację zasady podziału władzy jako podstawy systemu organów państwowych”¹⁶¹.

¹⁵⁵ W.B. GWYN: *The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government*. In: *Separation of Powers – Does It Still Work?* Eds. R.A. GOLDWIN, A. KAUFMAN. Washington 1986, s. 84.

¹⁵⁶ R.M. MAŁAJNY: *Rozdział władzy w systemie parlamentarnym*. W: *Parlamentarny system rządów...*, s. 63.

¹⁵⁷ Zob.: C. SKACH: *The “Newest” Separation of Powers: Semipresidentialism*. „International Journal of Constitutional Law” 2007, Vol. 5, no 1, s. 96–98.

¹⁵⁸ Cyt. za: A. PUŁŁO: „Podział władzy”..., s. 17.

¹⁵⁹ Cyt. za: R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne...*, s. 195.

¹⁶⁰ Cyt. za: *ibidem*, s. 194.

¹⁶¹ Cyt. za: M. BOŻEK: *Władza organizacyjna kanclerza Republiki Federalnej Niemiec*. W: *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK. Warszawa 2008, s. 146.

Mając świadomość występujących rozbieżności interpretacyjnych, właściwsze wydaje się przyjęcie założenia, że nie tylko w reżimach prezydenckich, ale również parlamentarnych oraz wszystkich odmianach reżimów mieszanych realizowana jest zasada podziału władzy. Brak akceptacji takiego stanowiska byłby równoznaczny z uznaniem obowiązywania alternatywnej zasady jednolitości władzy państwowej. Tak jednak nie jest, jak bowiem słusznie zauważa Małajny, nawet jeśli powiązania pomiędzy organami legislatywy i egzekutywy są daleko idące, to zasada podziału władzy jest gwarancją tego, że żaden z organów nie jest dominujący. W konkretnych demokratycznych reżimach politycznych może więc występować zasada podziału władzy w wersji „rygorystycznej” bądź „liberalnej”¹⁶².

1.4. Modele demokratycznych reżimów politycznych

Współczesna debata naukowa, dotycząca reżimów politycznych w wąskim znaczeniu, do niedawna sprowadzała się do opisu mechanizmów i wyjaśniania funkcjonowania dwóch modeli: parlamentaryzmu i prezydenccjalizmu¹⁶³. Poszukiwanie coraz doskonalszych form ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą zaowocowało w XX wieku pojawieniem się całkiem sporej grupy reżimów, które nie wykazują podobieństw do tychże modeli, ale raczej poprzez syntezę rozwiązań charakteryzujących parlamentaryzm i prezydenccjalizm doprowadziły z czasem do wyodrębnienia nowego modelu (wewnętrznie zróżnicowanego w zależności od rzeczywistych warunków, w których funkcjonuje), określanego mianem „semiprezydenccjalizmu” (opisywanego także jako „reżim mieszany”). Fakt uznania go przez część środowiska politologicznego za odrębny model spowodował, że zaczął być traktowany jako alternatywny wobec dwóch pierwszych¹⁶⁴.

Skupienie uwagi na zagadnieniu implementacji określonych rozwiązań formalnych, dotyczących relacji między legislatywą i egzekutywą, jest jednym z kluczowych aspektów aranżowania instytucji w państwach wchodzących na

¹⁶² R.M. MAŁAJNY: *Rozdział władzy...*, s. 61–62.

¹⁶³ W znacznym stopniu na taki przebieg debaty miały wpływ m.in. publikacje Freda W. Riggsa i Juana J. Linza. Zob. m.in.: F.W. RIGGS: *The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices*. „International Political Science Review” 1988, Vol. 9, no 4, s. 247–278; J.J. LINZ: *Zagrożenia systemu prezydenckiego*. Przeł. B. KOPEĆ. „Res Publica” 1990, nr 12, s. 31–49; J.J. LINZ: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make Difference?* In: *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1: *Comparative Perspectives*. Eds. J.J. LINZ, A. VALENZUELA. Baltimore–London 1994, s. 3–87.

¹⁶⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie...*, s. 282–283.

ścieżkę demokratycznego rozwoju¹⁶⁵. Co więcej, kwestia ta nie tylko jest istotna w okresie tranzytacji w kierunku demokracji, ale nie traci na znaczeniu w dobie konsolidacji nowego porządku, stanowiąc ważny element jej ewentualnego powodzenia. Terry M. Moe i Michael Caldwell wskazują wręcz, że zmiana formy prezydenckiej na parlamentarną, bądź odwrotnie, w praktyce oznacza zmianę dotyczącą funkcjonowania całego systemu politycznego¹⁶⁶. Tak więc kształtowanie odpowiedniej formy reżimu politycznego *sensu stricto* należy uznać za ważne przez wzgląd nie tylko na jego ostateczny charakter, ale także konsekwencje. W rezultacie nie może dziwić fakt, że wraz z upływem czasu zainspirowana przez Juana J. Linza dyskusja o wpływie reżimu politycznego *sensu stricto* na utrzymanie demokracji, a sprowadzająca się do konstatacji o giętkości parlamentaryzmu i sztywności prezydenccjalizmu¹⁶⁷, została pogłębiona, co ukazało jeszcze bardziej skomplikowane wymiary analiz poświęconych tej problematyce. Jednakże zasadnicze pytanie, które w związku z tym pozostaje aktualne, a które determinuje podejście poszczególnych autorów do inkryminowanej kwestii, dotyczy tego, czy twierdzenia o zasadności skorzystania z konkretnych mechanizmów i procedur bliższych jednemu z dwóch (a w zasadzie trzech) modeli są oparte na przekonaniu o endogeniczności, czy też egzogeniczności cech przypisywanych określonym w ich ramach rozwiązaniom i/lub kojarzonym z nimi¹⁶⁸. Brak jednomyślności w tej kwestii nie został przełamany nawet w obliczu cytowanych obszernie i często w literaturze przedmiotu długo- bądź krótkookresowych analiz, które potwierdzają, że demokracje parlamentarne funkcjonują statystycznie dłużej niż demokracje prezydenckie¹⁶⁹.

¹⁶⁵ W. MERKEL: *Institutions and Democratic Consolidations in East Central Europe*. "Estudio/Working Paper" December 1996, no 86, s. 6, http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1996_86.pdf [dostęp: 24.12.2011].

¹⁶⁶ T.M. MOE, M. CALDWELL: *The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems*. "Journal of Institutional and Theoretical Economics" 1994, Vol. 150, no 1, s. 172.

¹⁶⁷ J.J. LINZ: *Presidential or Parliamentary Democracy...*, s. 8–9.

¹⁶⁸ D.L. HOROWITZ: *Comparing Democratic Systems*. In: *The Global Resurgence...*, s. 149.

¹⁶⁹ Alfred Stepan i Cindy Skach przyjrzeni się 43 państwom, które w latach 1979–1989 spełniały kryteria uznania ich za skonsolidowane demokracje. Nie zajmując się, ze względu na obowiązywanie specyficznych rozwiązań, dwoma przypadkami (Szwajcaria, Finlandia), zauważyli, że spośród pozostałych 41 państw 34 spełniały kryteria parlamentaryzmu, 5 – prezydenccjalizmu, a 2 – semi-prezydenccjalizmu. Jeszcze ciekawsze wnioski wynikają z przeprowadzonej przez tych samych autorów analizy 53 państw niebędących członkami Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), które w latach 1973–1989 miały przynajmniej przez rok doświadczenia demokratyczne. Okazało się, że 28 z nich można było zaliczyć do grupy państw z reżimem parlamentarnym, z kolei 25 uznano za spełniające założenia czystego prezydenccjalizmu. Jednocześnie autorzy badań skupili uwagę na problematyce trwałości porządku demokratycznego w ramach poszczególnych modeli. W 17 z 28 państw (61%), w których obowiązywały mechanizmy charakterystyczne dla czystego parlamentaryzmu, porządek demokratyczny przetrwał przez dziesięć lat z rządu. Z kolei w odniesieniu do reżimów prezydenckich dotyczyło to zaledwie 5 państw (20%). Zob.: A. STE-

Należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt toczącej się dyskusji o charakterze demokratycznych reżimów politycznych, zwłaszcza że dotyczy on ściśle politologicznego wymiaru analizowanych zjawisk i procesów politycznych. Otóż nie można pominąć tego, że obecnie dyskusja ta wykroczyła daleko poza tradycyjną diadę: parlamentaryzm – prezydencjalizm, czy nawet triadę: parlamentaryzm – semiprezydencjalizm – prezydencjalizm¹⁷⁰. Obszar analiz stał się bardziej skomplikowany, ukazując wielowątkowość i wieloaspektowość prowadzonych analiz i badań. W literaturze przedmiotu pojawiają się coraz to nowsze określenia (modele) reżimów politycznych, co z jednej strony jest efektem obserwacji życia politycznego i tworzenia oryginalnych typologii, uwzględniających specyfikę poszczególnych przypadków, a z drugiej strony stanowi niebezpieczeństwo swoistej inflacji tychże modeli, co w konsekwencji grozi ich małą ostrością.

Na tym etapie celowe wydaje się odwołanie do „tradycyjnych modeli”, a więc parlamentaryzmu, prezydencjalizmu i semiprezydencjalizmu. Ukazanie i wyjaśnienie podstawowych mechanizmów charakteryzujących każdy z nich jest niezbędne w celu uchwycenia specyfiki myślenia o implementacji ich elementów do określonego systemu politycznego. Ich prezentacja nastąpi w porządku chronologicznym, pojawienie się bowiem kolejnych rozwiązań należy postrzegać jako próby modernizacji oraz usprawniania mechanizmów i procedur już obowiązujących. W ten sposób możliwe jest ukazanie nie tylko dynamiki zmian, ale również ich kierunku i intensywności (nasilenia), będących formą odpowiedzi na wymagania, które wiążą się z przemianami w społeczeństwie. Nie można przy tym pominąć istotnej kwestii, że proces ten nie tylko nie został zakończony, ale nabrał nowej dynamiki po rozpoczęciu trzeciej fali demokratyzacji, a zwłaszcza po upadku bloku wschodniego i uruchomieniu procesu kreowania instytucji demokratycznych w Europie Środkowo-Wschodniej. Być może specyfika demokra-

PAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*. "World Politics" 1993, Vol. 46, no 1, s. 5, 10–11. Na analogiczne ustalenia powołują się José Antonio Cheibub i Fernando Limongi, zauważając, że w latach 1946–1999 w 1 na 23 reżimy prezydenckie następowało odejście od demokratycznych reguł gry, podczas gdy w odniesieniu do parlamentaryzmu zdarzało się to w 1 na 58 przypadków. Jednocześnie podkreślają znaczenie rozwoju ekonomicznego. Przypadek Afryki Subsaharyjskiej pokazuje bowiem, że przetrwanie demokracji nie jest uzależnione wyłącznie od charakteru relacji między legislatywą i egzekutywą. Zob.: J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI: *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. "Annual Review of Political Science" 2002, Vol. 5, s. 151–152. Podobne wnioski wynikają także z analizy przeprowadzonej przez zespół pod kierownictwem Adama Przeworskiego. Podał on obserwacji 135 państw w latach 1950–1990 i okazało się, że reżimy parlamentarne dają większe szanse przetrwania demokracji niż reżimy prezydenckie. Zob.: A. PRZEWORSKI, M.E. ALVAREZ, J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI: *What Makes Democracies...*, s. 167–184.

¹⁷⁰ J.A. CHEIBUB, Z. ELKINS, T. GINSBURG: *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*. "British Journal of Political Science" 2014, Vol. 44, no 3, s. 515–544.

tycznej transformacji w tej części świata¹⁷¹ doprowadzi z czasem politologów do przekonania o wykształceniu się zupełnie nowego modelu demokratycznego reżimu politycznego. Nie można oczywiście tej kwestii przesądzać, niemniej jednak opinia wyrażona przez Ludwikowskiego daje podstawy do takich przypuszczeń: „Współczesne doświadczenia konstytucyjne w nowych demokracjach Europy Środkowo-Wschodniej stanowiąc potwierdzają skłonność twórców współczesnych konstytucji do odważnego eksperymentowania z elementami ustrojowymi stanowiącymi amalgam wielu znanych systemów politycznych”¹⁷². Jednocześnie nie można pomijać głosu tych, którzy są bardziej sceptyczni w tym zakresie. Jarosław Szymanek zauważa, że:

zachodzące zmiany, choć czasami bardzo daleko zmodyfikowały poszczególne modele, a w niektórych przypadkach wręcz je zmanipulowały, nie doprowadziły do ustanowienia w ich miejsce nowych, alternatywnych modeli systemów rządów [...]. Współczesne systemy rządów są więc synergia ciągłości i zmiany, zawierając w sobie elementy klasyczne (historycznie wytworzone i ukształtowane) z elementami nowatorskimi, będącymi skutkiem koniecznych zabiegów akomodacyjnych¹⁷³.

1.4.1. Reżim parlamentarny

Proces krystalizowania się parlamentaryzmu miał ewolucyjny charakter. Nie był on efektem szerokiej debaty konstytucyjnej, której przedmiotem byłoby stworzenie możliwie najbardziej racjonalnego układu relacji pomiędzy centralnymi organami państwowymi. Raczej wskazuje się na swoistą spontaniczność czy nawet przypadkowość jako główne wyznaczniki powstania klasycznego parlamentaryzmu¹⁷⁴. Za jego kolebkę powszechnie uznaje się Wielką Brytanię, gdzie kształtował się on już od XIII wieku.

¹⁷¹ Interesującą interpretację odmienności wschodnio- i środkowoeuropejskiego procesu transformacji od dotychczas znanych przypadków przedstawił Claus Offe, który stworzony przez siebie analityczny układ określił mianem „magicznego” trójkąta. Zwraca on uwagę, że „konieczne jest wytworzenie i dystrybucja określonych zasobów, zdefiniowanie i wprowadzenie w życie określonych praw oraz rzetelne przestrzeganie, nawet w warunkach terytorialnej organizacji społeczeństw postkomunistycznych, zasady szacunku dla różnych tożsamości (narodowych, etnicznych, obywatelskich)”. Cyt. za: C. OFFE: *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*. Przeł. Z. PUCEK. Warszawa–Kraków 1999, s. 10–11.

¹⁷² Cyt. za: R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne...*, s. 228.

¹⁷³ J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana konstytucyjnych systemów rządów: egemplifikacja ewolucji w systemach politycznych*. W: J. SZYMANEK, M. KACZOROWSKA, A. ROTHERT: *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*. Warszawa 2007, s. 14–15.

¹⁷⁴ D.V. VERNEY: *Parliamentary Government and Presidential Government*. In: *Parliamentary versus Presidential Government*. Ed. A. LIJPHART. New York 1992, s. 32; E. GDULEWICZ, W. KRĘCISZ: *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*. W: *Ustroje państw współczesnych*. Red. W. SKRZYDŁO.

Rozwój klasycznego parlamentaryzmu brytyjskiego charakteryzował się powolnym, acz permanentnym ograniczaniem władzy monarszej. Zgodnie ze spostrzeżeniem Douglasa V. Verneya jego ewolucyjne wyłanianie się można podzielić na trzy fazy. Pierwsza, stanowiąca niejako początek procesu przeobrażeń, związana była z rządami monarchy, który odpowiadał za funkcjonowanie całego systemu politycznego. Drugą należy wiązać przede wszystkim z wyzwaniem, jakie monarsze rzucił parlament. Z kolei trzecia faza łączy się już z przejściem odpowiedzialności za rządzenie przez parlament, bez którego zaufania nie może funkcjonować gabinet. Monarcha zaś został pozbawiony sporej części swojej tradycyjnej władzy¹⁷⁵. Analizując funkcjonowanie parlamentaryzmu brytyjskiego w kontekście specyfiki tamtejszego systemu partyjnego, można pokusić się o rozszerzenie tej periodyzacji o czwartą fazę, w trakcie której krystalizuje się współczesna odmiana parlamentarnego modelu rządów (określana często jako parlamentarno-gabinetowa), której konstytutywną cechą jest faktyczna koncentracja władzy w gabinecie¹⁷⁶. Związane jest to z faktem, że kolejne gabinety mają zazwyczaj jednopartyjny charakter, co w konsekwencji skutkuje tym, że na ich czele staje lider partii politycznej, która zwyciężyła w wyborach parlamentarnych. Powoduje to, że gabinet jest organem wytyczającym politykę państwa, a niższa izba parlamentu stanowi bardziej jego zaplecze gwarantujące przetrwanie niż ośrodek podejmowania decyzji.

Dla kształtowania się reżimu parlamentarnego istotne są także doświadczenia III Republiki Francuskiej, tym bardziej że model, który się w niej wykrystalizował, stanowił wzorzec dla innych państw europejskich, w tym II Rzeczypospolitej. Charakterystyczne było to, że powstał on jako efekt żywiołowości procesów pozakonstytucyjnych, doprowadzając do przesunięcia politycznego punktu ciężkości w stronę parlamentu. W rezultacie brytyjski model parlamentaryzmu równowagi został zastąpiony przez parlamentaryzm jednokierunkowy. Okazał się on z czasem dysfunkcyjny, gdyż pozostawieniu wszystkich mechanizmów umacniających pozycję parlamentu towarzyszyła eliminacja elementów rozstrzygających o jego powstrzymywaniu. Na gruncie praktyki rola i znaczenie parlamentu zostały wyjątkowo mocno wyekspozowane, podczas gdy osłabiono pozycję głowy

Lublin 2000, s. 9; W.C. MÜLLER, T. BERGMAN, K. STRØM: *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*. In: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Eds. K. STRØM, W.C. MÜLLER, T. BERGMAN. Oxford 2003, s. 6.

¹⁷⁵ D.V. VERNEY: *Parliamentary Government...*, s. 32.

¹⁷⁶ Inna interesująca propozycja periodyzacji procesu rozwoju ustroju politycznego Wielkiej Brytanii obejmuje cztery okresy: 1) kształtowanie się reprezentacji ogólnonarodowej, z jednoczesnym oddzieleniem parlamentu od władzy królewskiej, co w XVI wieku zakończyło się ustanowieniem pewnej równowagi między władzą ustawodawczą a wykonawczą; 2) walka parlamentu z monarchą, co doprowadziło do ukształtowania podstaw systemu parlamentarnego; 3) umacnianie się systemu parlamentarno-gabinetowego w XVIII wieku i w pierwszej połowie wieku XIX; 4) czasy najnowsze, naznaczone dominacją egzekutywy nad legislatywą. Zob.: E. GDUŁEWICZ, W. KRĘCISZ: *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii...*, s. 9.

państwa, a rząd całkowicie uzależniono od parlamentu, który dysponował niczym nieograniczonym prawem dymisjonowania gabinetów w oparciu o zasadę egzekwowania ich politycznej odpowiedzialności. Wykrystalizowany na gruncie francuskim model parlamentaryzmu okazał się niefunkcjonalny, zwłaszcza w sytuacji niestabilności systemu partyjnego, co było jednym z najbardziej charakterystycznych elementów III Republiki¹⁷⁷. Konsekwencje implementacji tego typu rozwiązań spowodowały z czasem podjęcie działań na rzecz poszukiwania mechanizmów zmierzających w stronę racjonalizacji reżimu parlamentarnego.

Każdy podejmujący próbę opisu cech reżimu parlamentarnego natrafia na problem wielości jego odmian. Recypowanie jego rozwiązań w wielu systemach politycznych, różniących się pod względem historii, tradycji ustrojowej, kultury, struktury społecznej, podziałów społeczno-politycznych czy też kontekstu sytuacyjnego skutkuje zróżnicowanymi konsekwencjami. Powoduje to, iż w literaturze przedmiotu można spotkać opinie na temat „rociągliwości” systemu parlamentarnego¹⁷⁸, czy też podkreślające jego pragmatyczny, a nie dogmatyczny charakter¹⁷⁹. Jeszcze inni autorzy wskazują wręcz na istnienie „rodziny systemów parlamentarnych”¹⁸⁰, a są także i tacy, którzy podają w wątpliwość zasadność określania ich wspólną nazwą¹⁸¹. Jednocześnie można odnieść wrażenie, że nadmierne przywiązywanie wagi do takiej perspektywy badawczej skutkuje poszerzaniem się tej „rodziny” o nowe odmiany, będące konsekwencją permanentnego eksperymentowania z instytucjami politycznymi. Związane jest to w znacznej mierze z procesami demokratyzacyjnymi w ramach tzw. trzeciej fali. Fakt, iż coraz więcej państw odrzuciło w końcowym okresie XX wieku i na początku kolejnego stulecia autorytarne czy też totalitarne metody sprawowania władzy, i decydowało się na implementację demokratycznych reguł gry, determinował poszukiwanie optymalnych rozwiązań dla konkretnych systemów politycznych w określonym czasie. W efekcie na gruncie praktyki politycznej, w ramach reżimów zaliczanych do rodziny parlamentaryzmów, funkcjonują rozwiązania, które są charakterystyczne bardziej dla prezydenccjalizmu czy też semiprezydenccjalizmu. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w debacie naukowej, gdzie widoczne są różnice zdań nie tylko co do hierarchii cech wyróżniających parlamentaryzm, ale także co do elementów konstytutywnych tego modelu.

¹⁷⁷ J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana...*, s. 41–51.

¹⁷⁸ M. KRUK: *Odpowiedzi referentów*. W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998, s. 110.

¹⁷⁹ B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Lublin 2012, s. 158; W. BRODZIŃSKI: *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 39.

¹⁸⁰ J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana...*, s. 32.

¹⁸¹ G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York 1997, s. 83.

W literaturze przedmiotu sporo miejsca zostało poświęcone charakterystyce reżimu parlamentarnego. Politolodzy i konstytucjoniści zajmujący się tą problematyką starają się wskazywać jego cechy konstytutywne, co jednak nie zawsze okazuje się zadaniem łatwym i oczywistym. Po pierwsze, nie ulega wątpliwości, że pewne elementy charakteryzujące relacje pomiędzy legislatywą i egzekutywą w tego typu reżimach są w zasadzie powszechnie uznawane za kluczowe. Po drugie, pomiędzy poszczególnymi badaczami można zauważyć różnice w zakresie uznania konkretnych cech za mniej lub bardziej istotne – chodzi więc o swoiste rozkładanie akcentów. Po trzecie, trudno nie zauważyć, że różni autorzy starają się w swoisty sposób i w zależności od przyjętej perspektywy badawczej eksponować element (lub kilka), który przez innych autorów jest pomijany. Po czwarte, autorzy poszczególnych analiz wskazują różną liczbę cech konstytutywnych. Obok rozbudowanych koncepcji funkcjonują również definicje minimalistyczne, eksponujące zaledwie jedną, acz uznawaną za kluczową, cechę parlamentaryzmu. Po piąte, czytając przedmiotowe analizy, nie można abstrahować od tego, czy autor bada tzw. czysty parlamentaryzm, czy też koncentruje się na konkretnym przypadku, zaliczając go na poziomie ogólnym do rodziny reżimów parlamentarnych. Warto więc przyjrzeć się niektórym propozycjom, by przekonać się, że obszar analiz jest skomplikowany i ze względu na występujące różnice wymaga permanentnych badań.

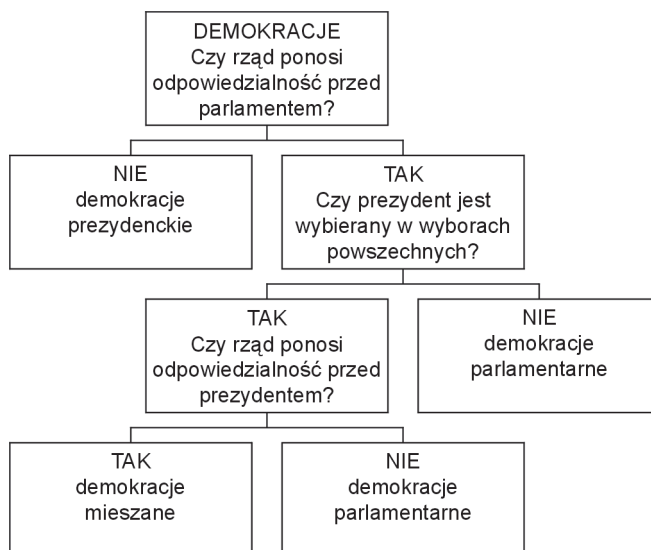
Wśród minimalistycznych definicji reżimów parlamentarnych niewątpliwie należy wskazać tę zakładającą, że „jest to system rządów, w którym premier i jego, bądź jej, gabinet są odpowiedzialni przed większością parlamentarną i w drodze głosowania mogą być przez nią odsunięci z urzędu poprzez zwykłe lub konstruktywne votum nieufności”¹⁸². W sposób jednoznaczny eksponuje ona zaledwie jedną cechę reżimów parlamentarnych, a mianowicie polityczną odpowiedzialność rządu przed parlamentem. Niewątpliwą zaletą takiego podejścia jest to, że obejmuje ono wszystkie parlamentarne reżimy polityczne, bez względu na występujące pomiędzy nimi różnice. „Wokół tej cechy [...] koncentrują się dalsze, szczegółowe już elementy stanowiące o specyfice tego systemu rządów”¹⁸³. Poza tym takie podejście nie czyni różnicy pomiędzy czystym parlamentaryzmem, będącym efektem tworzenia konstrukcji teoretycznych mających ułatwić proces wyjaśniania specyfiki relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą, i empirycznymi formami tego typu reżimów¹⁸⁴.

¹⁸² Cyt. za: W.C. MÜLLER, T. BERGMAN, K. STRØM: *Parliamentary Democracy...*, s. 13.

¹⁸³ Cyt. za: J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana...*, s. 33.

¹⁸⁴ Zwracając uwagę na propozycje definiowania parlamentarnego modelu reżimu politycznego poprzez odwołanie się wyłącznie do jednej cechy konstytutywnej, Jarosław Szymanek stwierdza, że „podejście takie uzasadnione jest dzisiaj widoczną *prima facie* wielopostaciowością parlamentaryzmu, która powoduje, że rośnie liczba różnego rodzaju odrębności między państwami respektującymi założenia parlamentaryzmu”. W dalszej części autor ten „potwierdza metodologiczną zasadność uznania jednej, ale za to kluczowej cechy jako ostatecznie przesądzającej o parlamentar-

Dokonując klasyfikacji demokratycznych form rządów, José Antonio Cheibub również koncentruje swoją uwagę na zagadnieniu politycznej odpowiedzialności rządu¹⁸⁵. Jak ukazuje schemat 4, w reżimach parlamentarnych jedynym organem, przed którym rząd ponosi odpowiedzialność, jest parlament. Jednocześnie warto zwrócić uwagę, że dla cytowanego autora sposób elekcji głowy państwa nie stanowi elementu konstytuującego określony model reżimu politycznego *sensu stricto*.



Schemat 4. Klasyfikacja demokratycznych reżimów politycznych – koncepcja José Antonio Cheibuba

Źródło: J.A. CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism...*, s. 35.

Koncentrowanie się na zagadnieniu politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem jako cesze definiującej reżimy parlamentarne prowadzi niektórych autorów do zwrócenia uwagi na inny, istotny w sensie ogólnym, aspekt relacji pomiędzy legislaturą i egzekutywą. Otóż w ten sposób dochodzi do swoistego „zespoleńia” obydwu władz¹⁸⁶, co jest szczególnie charakterystycznym rysem parlamentaryzmu, zwłaszcza gdy zestawia się go z prezydenckim modelem reżimu politycznego, opartym na zasadzie separacji władz.

Poza kryterium odpowiedzialności rządu jako wyłącznego elementu konstytuującego reżim parlamentarny wychodzi Sartori. Zwraca on uwagę także

nej postaci systemu rządów, bez uwzględniania innych, które nadają odrębny, często endemiczny profil danego systemu”. Cyt. za: J. SZYMANEK: „Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego. W: *Parlamentarny system rządów...*, s. 239–240.

¹⁸⁵ J.A. CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York 2009, s. 35.

¹⁸⁶ F.W. RIGGS: *Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy*. „International Political Science Review” 1997, Vol. 18, no 3, s. 257.

na sposób kreowania gabinetu. Otóż według włoskiego politologa jest to reżim, w którym rząd jest powoływany, popierany i odwoływany przez parlament. Jednocześnie ma on pełną świadomość tego, że poczynione założenie w żaden sposób nie tłumaczy przyczyn występowania silnych bądź słabych rządów, stabilności czy niestabilności systemu, a także jego skuteczności lub nieskuteczności¹⁸⁷.

Z kolei Alfred Stepan i Cindy Skach wyodrębniają dwie cechy parlamentarnego modelu reżimu politycznego:

- 1) władza szefa rządu musi się cieszyć poparciem większości w legislatywie i może on zostać odwołany w konsekwencji przegłosowania wobec niego votum nieufności;
 - 2) władza wykonawcza (w połączeniu z głową państwa) ma kompetencje w zakresie rozwiązania parlamentu i rozpisania przedterminowych wyborów.
- Takie podejście jest skutkiem przyjęcia założenia, że reżimy parlamentarne opierają się na wzajemnej zależności władz¹⁸⁸.

Jeszcze inaczej, charakteryzując reżim parlamentarny, rozkłada akcenty Juan J. Linz. Po pierwsze, zwraca on uwagę na to, że w parlamentaryzmie „jedyną demokratycznie uprawomocnioną instytucją jest parlament”¹⁸⁹. Należy przez to rozumieć, że tylko parlament (w przypadku bikameralizmu przynajmniej jego izba niższa) wybierany jest w powszechnych i bezpośrednich wyborach. Linz nie jest jednak konsekwentny, dopuszcza bowiem, jak się okazuje, wybór prezydenta w powszechnej i bezpośredniej elekcji, zastrzegając jedynie, że i tak głowa państwa nie jest w stanie zagrozić władzy premiera. Po drugie, wskazuje on, że w omawianym modelu reżimu władza rządu jest całkowicie uzależniona od zaufania parlamentu. Jednocześnie wychodzi w swoich ustaleniach poza *stricte* instytucjonalny aspekt analizy, podkreślając widoczny coraz bardziej proces personalizacji przywództwa partyjnego, powodujący, że premierzy upodabniają się do prezydentów¹⁹⁰. Nie zmienia to jednak w zasadniczy sposób założenia, że tylko ewentualne rozwiązanie parlamentu pozwala im zwrócić się do suwerena ponad głowami jego reprezentantów.

Opierając się na dychotomicznej perspektywie parlamentaryzm – prezydencjalizm, Arend Lijphart pokusił się o wskazanie trzech głównych różnic pomiędzy obydwooma modelami reżimów politycznych *sensu stricto*. Wśród cech wyróżniających pierwszy z nich wskazuje:

- 1) parlamentarną odpowiedzialność szefa rządu i jego gabinetu, polegającą na tym, że ich utrzymanie się na stanowisku zależy od zaufania parlamentu, który może w wyniku zastosowania procedury votum nieufności zmusić ich do ustąpienia;

¹⁸⁷ G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 101.

¹⁸⁸ A. STEPAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks...*, s. 3.

¹⁸⁹ J.J. LINZ: *Zagrożenia systemu prezydenckiego...*, s. 31.

¹⁹⁰ Ibidem, s. 32.

- 2) dokonywany przez parlament wybór premiera (choć proces selekcji kandydata może różnie przebiegać);
- 3) kolegialny charakter władzy wykonawczej¹⁹¹.

Jednocześnie na podstawie analizy literatury przedmiotu Lijphart wskazuje kolejne trzy elementy charakteryzujące model parlamentarny, choć wyraźnie zaznacza, że obserwacja konkretnych reżimów politycznych zaliczanych do tej grupy nie pozwala ich uznać za cechy konstytutywne, nie we wszystkich bowiem reżimach parlamentarnych są one realizowane. Dlatego też wydaje się, że autor ten, nie odmawiając im ważności, raczej traktuje je w kategoriach cech dodatkowych. Wśród nich znalazły się:

- 1) możliwość łączenia mandatu parlamentarzysty z funkcją w rządzie jako przejaw braku separacji władzy;
- 2) prawo egzekutywy do przedterminowego rozwiązania parlamentu;
- 3) dualistyczny charakter egzekutywy składającej się z mającej ceremonialne i symboliczne uprawnienia głowy państwa oraz szefa rządu, który wraz z gabinetem sprawuje rzeczywistą władzę wykonawczą¹⁹².

Zastosowany przez Lijpharta zabieg, polegający na wyodrębnieniu cech konstytutywnych i dodatkowych (przymiotnych) reżimów parlamentarnych, zachęca do zastanowienia się nad jego uzasadnieniem. Otóż powstaje istotne pytanie: czy fakt, że w niektórych reżimach politycznych, zaliczanych do grona parlamentarnych, nie wszystkie kryteria są stosowane, ma świadczyć o tym, że nie stanowią one elementów konstytutywnych modelu parlamentarnego, czy też raczej powinno się mówić o tym, iż te reżimy charakteryzuje odejście od podstawowych założeń parlamentaryzmu? Wszak nie można zapominać, że konstrukcje teoretyczne niekoniecznie muszą być wiernie odwzorowywane w praktyce politycznej, istotniejsza bowiem jest skuteczność rozwiązań zastosowanych w danych warunkach niż ich zgodność z wzorcami teoretycznymi, będącymi „wynikiem naukowych analiz, próbujących odtworzyć swoisty idealny model mechanizmu sprawowania władzy”¹⁹³.

Na gruncie rodzimej politologii istotne miejsce zajmuje koncepcja Stanisława Gebethnera, który wskazuje cztery „niezbędne kryteria” modelu rządów parlamentarnych:

- 1) istnienie dualistycznej egzekutywy, w ramach której głowa państwa, nie ponosząc odpowiedzialności politycznej przed parlamentem, nie wykonuje bezpośrednio funkcji rządzenia, te zaś skupione są w organie kolegialnym, czyli rządzie;
- 2) członkowie rządu ponoszą odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed parlamentem;

¹⁹¹ A. LIJPHART: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance Thirty-Six Countries*. New Haven–London 1999, s. 117–118.

¹⁹² Ibidem, s. 125–126.

¹⁹³ S. GEBETHNER: *System rządów parlamentarno-gabinetowych...*, s. 77.

- 3) polityczna odpowiedzialność ministrów może mieć charakter zarówno solidarny, jak i indywidualny;
- 4) egzekutywa dysponuje uprawnieniami równoważącymi uprawnienia parlamentu (związane z egzekwowaniem odpowiedzialności rządu), włącznie z prawem rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji¹⁹⁴.

Warto również podkreślić, że Gebethner jednoznacznie odnosi się do kwestii sposobu wyboru głowy państwa. Jego stanowisko opiera się na założeniu, że zagadnienie to nie ma konstytutywnego znaczenia dla określenia charakteru modelu rządów, gdyż w żaden sposób nie rozstrzyga o ustanowieniu instytucjonalnych podstaw władzy prezydenckiej¹⁹⁵. Co ciekawe, jednocześnie autor ten jest świadomy tego, że sposób wyboru prezydenta w reżimie opartym na dualistycznej egzekutywie w zasadniczy sposób może modyfikować relacje pomiędzy nim i rządem.

Również na cztery, acz nieidentyczne (a pewnym sensie nawet konkurencyjne względem propozycji Gebethnera), kryteria wyróżniające parlamentarne reżimy polityczne wskazuje Witold Brodziński. Pisząc o klasycznym parlamentarzmie, podkreśla konieczność występowania łącznie następujących elementów:

- 1) obejmującej prezydenta i premiera z rządem dualistycznej egzekutywy;
- 2) politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem;
- 3) wymogu kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta dla ich ważności;
- 4) wyboru prezydenta przez parlament.

Jak konstatuje autor tej koncepcji, jakiegokolwiek inne konstelacje cech reżimu politycznego wskazują na istnienie form mieszanych, zbliżających się do modelu prezydenckiego bądź przybierających oblicze parlamentaryzmu zracjonalizowanego¹⁹⁶.

Na uwagę zasługuje również propozycja innego polskiego konstytucjonalisty, Ryszarda Mojaka, który wyodrębnia pięć podstawowych instytucjonalnych cech, niezbędnych do opisu parlamentarnego modelu reżimu politycznego:

- 1) dualizm egzekutywy; 2) strukturalna i funkcjonalna odrębność oraz samodzielność rządu realizującego władzę rządzenia; 3) przyjęcie zasady podziału władzy jako podstawy ukształtowania stosunków między legislatywą a egzekutywą; 4) uwarunkowanie egzystencji politycznoustrojowej kolegialnego rządu, w sposób bezpośredni lub pośredni, od stałego zaufania parlamentarnej większości rządzącej; 5) polityczna odpowiedzialność rządu przed parlamentem¹⁹⁷.

Jak zauważa autor powyższej koncepcji, wskazane kryteria stanowią swoiste ramy parlamentaryzmu, których praktyczne realizacje mogą się między sobą różnić,

¹⁹⁴ Ibidem, s. 80.

¹⁹⁵ Ibidem, s. 77.

¹⁹⁶ W. BRODZIŃSKI: *System parlamentarno-gabinetowy...*, s. 46.

¹⁹⁷ Cyt. za: R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 54.

co z kolei będzie skutkowało zaliczaniem określonych wzorców empirycznych do różnych typów parlamentarnego modelu reżimu politycznego¹⁹⁸.

Jeszcze więcej, bo aż sześć cech „modelowo określonego reżimu parlamentarnego” wskazuje Antoszewski:

- 1) parlament (w przypadku bikameralizmu przynajmniej izba niższa) pochodzi z powszechnych i rywalizacyjnych wyborów;
- 2) o powołaniu premiera i uformowaniu gabinetu przesądza układ sił politycznych w parlamencie (z uwzględnieniem ewentualnych rozmów koalicyjnych), nie ma przy tym znaczenia, kto formalnie podejmuje decyzję w tej kwestii;
- 3) rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, który może wyrazić mu votum nieufności;
- 4) w celu zachowania równowagi pomiędzy legislatywą i egzekutywą rząd ma prawo do rozwiązania parlamentu przed upływem jego kadencji, co skutkuje koniecznością rozpisania przedterminowych wyborów;
- 5) między parlamentem i rządem istnieje system powiązań organizacyjnych, funkcjonalnych i personalnych, wskazujących na brak separacji władzy ustawodawczej i wykonawczej;
- 6) głowa państwa nie kreuje polityki, pełniąc jedynie funkcje reprezentacyjne i ceremonialne oraz wykonawcze względem większości parlamentarnej¹⁹⁹.

W literaturze przedmiotu pojawiają się jeszcze bardziej rozbudowane katalogi cech reżimów parlamentarnych, co niewątpliwie stawia je w opozycji do definicji minimalistycznych²⁰⁰. Nie można przy tym jednoznacznie wskazać, która perspektywa badawcza jest lepsza. Każdorazowo należałoby bowiem odnieść je do założeń i celu badawczego. W analizach komparatystycznych poświęconych problematyce reżimów politycznych uwaga badacza koncentrować się będzie na różnicach pomiędzy poszczególnymi modelami. W konsekwencji cel badawczy zostaje osiągnięty już w sytuacji, gdy w sposób czytelny da się wyodrębnić określone modele. Wystarczy więc ograniczyć się do jednego, a najwyżej kilku elementów charakteryzujących reżimy parlamentarne. Inaczej dzieje się wówczas, gdy badacz dąży do precyzyjnego scharakteryzowania określonego reżimu politycznego *sensu stricto*. Wymaga to pogłębionej analizy jego specyfiki, co może skutkować tworzeniem rozbudowanych katalogów, obejmujących nawet kilkanaście kryteriów jego wyodrębnienia.

Przywołane wyżej charakterystyki parlamentarnego modelu reżimu politycznego nie są identyczne, niektóre z nich obejmują elementy, które są pomijane przez pozostałych autorów. Niemniej jednak nie powinno się ich traktować jako

¹⁹⁸ Ibidem.

¹⁹⁹ A. ANTOSZEWSKI: *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 277–278.

²⁰⁰ D.V. VERNEY: *Parliamentary Government...*, s. 31–38; M. CIEŚLIK: *System parlamentarno-gabinetowy, model klasyczny a rozwiązania współczesne*. W: *Polityka a przemiany czasu*. Red. J. LISZKA. Bielsko-Biała 2003, s. 268; A. PUŁŁO: *Ustroje państw współczesnych*. Warszawa 2006, s. 29–30.

opozycyjnych względem siebie. Różnice należy raczej tłumaczyć swoistą elastycznością reżimów parlamentarnych i wynikającymi z niej próbami dobierania określonych kryteriów dla klasycznego bądź mniej lub bardziej zmodyfikowanego wzorca²⁰¹. Dlatego też niezmiernie istotną kwestią jest jasne i niebudzące wątpliwości podejście do kryteriów definiowania reżimu parlamentarnego. Należy bowiem pamiętać, że efekty badań i analiz będą inne w przypadku koncentrowania się wyłącznie na kryteriach pozytywnych (a więc tych, które wiążą się z próbą odpowiedzi na pytanie o to, czym jest reżim parlamentarny), a inne w sytuacji eksponowania kryteriów negatywnych, które pozwalają stwierdzić, że określonego reżimu politycznego *sensu stricto* nie można zaliczyć do rodziny reżimów parlamentarnych²⁰². Mając świadomość tego rozróżnienia, właściwe wydaje się przyjęcie perspektywy badawczej, zakładającej wskazanie cech konstytutywnych, a więc nieodzownych, reżimu parlamentarnego jako takiego. Wydaje się, że ich liczbę należy w miarę możliwości ograniczyć, gdyż nadmierne rozbudowywanie ich katalogu mogłoby spowodować, że żadnego z realnie funkcjonujących reżimów nie można by zaliczyć do grupy parlamentarnych. Jednocześnie warto w sposób w miarę precyzyjny wskazać te cechy realnie istniejących reżimów politycznych, które uniemożliwiają zaliczenie ich do rodziny parlamentaryzmów. W ten sposób nawet wewnętrzne zróżnicowanie tego typu reżimów nie uniemożliwia odwołania się do tradycyjnych modeli rządów.

W konsekwencji wydaje się, że w definiowaniu reżimu parlamentarnego należy podkreślić znaczenie czterech cech, takich jak²⁰³:

- 1) kolegialny charakter egzekutywy;
- 2) uzależnienie powstania i funkcjonowania rządu od woli parlamentu, przed którym ponosi on odpowiedzialność polityczną;
- 3) głowa państwa, która nie kreuje polityki państwa, ale pełni funkcje reprezentacyjne i ceremonialne;
- 4) egzekutywa dysponująca uprawnieniami równoważącymi kompetencje parlamentu, co odzwierciedla współzależność legislatywy i egzekutywy.

Jednocześnie dwa rozwiązania instytucjonalne należy potraktować jako swoiste antonimy cech reżimu parlamentarnego:

- 1) jednoosobowość egzekutywy;
- 2) brak politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem.

Kolegialność egzekutywy

Pierwsza cecha reżimu parlamentarnego odnosi się do struktury wewnętrznej egzekutywy. Generalnie władza wykonawcza ma charakter dualistyczny, co

²⁰¹ M. KRUK: *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 32.

²⁰² M. KRUK: *Odpowiedzi referentów...*, s. 110.

²⁰³ R. GLAJCAR: *Reżim parlamentarny – próba charakterystyki*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014, s. 106–124.

oznacza, że dzieli ją między siebie dwa organy: głowa państwa (z wąskim katalogiem uprawnień władczych) i rząd (dysponujący szerokim zakresem władzy wykonawczej). Implikuje to kolejne założenie, że łączenie funkcji głowy państwa i szefa rządu jest w tego typu reżimach wykluczone. Uznanie tej cechy za charakterystyczną dla reżimów parlamentarnych budzi na gruncie literatury przedmiotu pewne wątpliwości. Cytowany już Lijphart wskazuje przykłady Botswany i Republiki Południowej Afryki w okresie prezydentury Nelsona Mandeli jako reżimów parlamentarnych, w których jednostka łączyła funkcje głowy państwa i szefa rządu²⁰⁴. Z kolei Witold Brodziński dostrzega we współczesnych reżimach parlamentarnych „tendencję do umacniania jednostkowej władzy egzekutywy i zanikania dualizmu wewnątrz władzy wykonawczej”²⁰⁵. Na odejście od bicefalizmu egzekutywy jako modelowego rozwiązania w reżimie parlamentarnym zwracają uwagę także autorzy analizujący funkcjonowanie reżimu kanclerskiego. Charakterystyczne jest to, że w miejsce tradycyjnych dwóch organów władzy wykonawczej, czyli rządu i głowy państwa, wyodrębniają oni trzy, tj.: rząd, kanclerza i głowę państwa²⁰⁶. Mimo zasygnalizowanych wątpliwości nie można pominąć tego, że niemała liczba autorów podejmujących próbę charakterystyki parlamentarnej formy rządów nadal wskazuje dualizm egzekutywy jako jej cechę konstytutywną.

Nie rozstrzygając tego sporu, warto jednak skoncentrować się na samej zasadzie kolegialności władzy wykonawczej. Taka perspektywa przenosi uwagę badacza z aspektu strukturalnego na aspekt funkcjonalny. Charakterystyczną cechą reżimów parlamentarnych jest bowiem powierzenie rzeczywistej władzy wykonawczej rządowi, określanemu jako „kolegialne centrum decyzyjne, poprzez którego działania najpełniej objawia się wola partii lub koalicji określanych jako rządzące”²⁰⁷. Jest to element istotnie odróżniający model parlamentarny od prezydenckiego. Uogólniając, można by przyjąć, że o ile ten pierwszy cechuje kolegialność naznaczona przede wszystkim horyzontalnymi relacjami pomiędzy członkami rządu, o tyle drugi, dzięki piramidalnej strukturze egzekutywy, zachęca do wertykalnego spojrzenia²⁰⁸. Oczywiście analiza funkcjonowania poszczególnych rządów nakazuje daleko posuniętą ostrożność przy tworzeniu tego typu dychotomicznych ujęć. Zwłaszcza wiek XX przyniósł ze sobą wiele rozwiązań, które skutkowały przyjęciem tezy o zracjonalizowaniu realnie istniejących reżimów parlamentarnych. Przejawia się to także na gruncie relacji pomiędzy

²⁰⁴ A. LIJPHART: *Patterns of Democracy...*, s. 126.

²⁰⁵ W. BRODZIŃSKI: *System parlamentarno-gabinetowy...*, s. 40.

²⁰⁶ J. SZYMANEK: *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatury i egzekutywy)*. W: *Systemy rządów, dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK. Warszawa 2007, s. 151.

²⁰⁷ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Władza wykonawcza*. W: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnej Europy...*, s. 260.

²⁰⁸ J. BLONDEL: *Comparing Political Systems*. New York–Washington 1972, s. 118–119.

członkami rządu. Doskonałym przykładem dalekiego odejścia od zasady klasycznego parlamentaryzmu, według której szef rządu to *primus inter pares*, jest reżim funkcjonujący w Niemczech na gruncie Ustawy Zasadniczej z 23 maja 1949 roku²⁰⁹ i powszechnie określany jako reżim kanclerski. Pozycja szefa rządu (kanclerza) jest wyjątkowa, co przejawia się m.in. w: sposobie jego powoływania, jak też pozostałych członków rządu; jego relacji do pozostałych ministrów; sposobie egzekwowania przez parlament odpowiedzialności politycznej gabinetu i ministrów. W konsekwencji niemiecki reżim polityczny opiera się na trzech fundamentalnych zasadach dotyczących wewnętrznej organizacji rządu:

- 1) politycznego kierownictwa kanclerza;
- 2) ograniczonej samodzielności ministrów;
- 3) ograniczonej kolegalności.

Nie oznacza to rezygnacji z zasady kolegalności egzekutywy, gdyż w sprawach ważnych gabinet jako kolegium podejmuje decyzje w drodze głosowania²¹⁰. Poza tym obserwacja praktyki politycznej końca XX wieku doprowadziła niektórych autorów do wniosku o coraz słabszym działaniu „efektu kanclerskiego”, który pozwalał w przeszłości tak wybitnym osobistościom, jak m.in. Konrad Adenauer czy Willy Brandt, na daleko posuniętą swobodę w działaniu²¹¹.

Co istotne, proces umacniania przywództwa premiera wewnątrz egzekutywy nie jest (nie był?) charakterystycznym elementem wyłącznie reżimu kanclerskiego. Przełom XX i XXI wieku w sposób jednoznaczny wskazuje, że jest to występująca we współczesnych reżimach parlamentarnych praktyka, w dużej mierze będąca konsekwencją coraz większej personalizacji współczesnej polityki. Oczywiście różnorakie są powody i zasięg tego zjawiska, niemniej jednak wśród najistotniejszych zmiennych wyznaczających (wzmacniających lub osłabiających) pozycję szefa rządu w reżimach parlamentarnych należałoby wskazać:

- 1) normy konstytucyjne (czy też szerzej – normy prawne) regulujące relacje wewnątrz egzekutywy;
- 2) praktykę konstytucyjną;
- 3) charakter systemu partyjnego i będący jego konsekwencją parlamentarny układ sił politycznych, rozstrzygający o realizowanym w praktyce modelu gabinetu²¹²;

²⁰⁹ *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949*. „Bundesgesetzblatt“ 1949, Nr. 1 (vom 23 Mai).

²¹⁰ M. DOMAGAŁA: *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 123–130.

²¹¹ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 285.

²¹² Jak podkreśla Richard Rose, zwłaszcza w przypadku gabinetów koalicyjnych, istotnego znaczenia nabierają ograniczenia wewnątrz egzekutywy. Szef rządu ma bowiem zaledwie 1 głos wśród kilkunastu czy nawet więcej, którymi dysponują wszyscy członkowie gabinetu. Zob.: R. ROSE: *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*. „West European Politics” 1991, Vol. 14, no 2, s. 12.

- 4) wewnętrzne reguły rekrutacji liderów w partii politycznej, z której wywodzi się szef rządu, i ich przełożenie na jego pozycję wewnątrz macierzystego ugrupowania;
- 5) tradycję i doświadczenia z przeszłości;
- 6) osobowość premiera;
- 7) kontekst sytuacyjny²¹³;
- 8) inne reguły nienormatywne²¹⁴.

Z faktu, iż w literaturze przedmiotu podkreśla się, że spotkania gabinetu, będące niegdyś najistotniejszym momentem procesu decyzyjnego, straciły nieco na znaczeniu, a kolegialny charakter działania gabinetu został zmodyfikowany poprzez odwoływanie się do bardziej hierarchicznego układu²¹⁵, nie można wyciągać wniosku, że sama zasada kolegialności egzekutywy nie działa bądź też została wyeliminowana. Dobrze wyraził to Stephen Buckley, charakteryzując brytyjską odmianę reżimu parlamentarnego. Sugeruje on wprost, że pomimo znaczącego zakresu władzy, którym dysponuje premier rządu Jej Królewskiej Mości, nieuzasadnionym byłoby mówienie o zjawisku prezydencjalizacji w znaczeniu odnoszącym się do praktyki rodem z kontynentu amerykańskiego²¹⁶.

Podsumowując, należałoby stwierdzić, że zakres realizacji zasady kolegialnego działania egzekutywy w reżimach parlamentarnych przeszedł w XX wieku znaczną ewolucję. Niemniej jednak nie doprowadziło to do jej całkowitego zakwestionowania, ale co najwyżej różny jest stopień jej wykorzystania w ramach konkretnych reżimów politycznych. Kolegialność (różnie pojmowana) działania władzy wykonawczej pozostaje nadal charakterystycznym elementem parlamentarnego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*.

²¹³ Richard Rose doszedł do przekonania, że zasadnicze różnice pomiędzy pozycją szefa rządu w poszczególnych krajach bardziej determinowane są specyfiką narodowych rozwiązań instytucjonalnych niż odmiennostkami wynikającymi z osobowości polityka pełniącego tę funkcję czy też z politycznego kontekstu sytuacyjnego. Zob.: R. ROSE: *Prime Ministers...*, s. 9. Z kolei Willy Brandt, patrząc na tę kwestię z perspektywy polityka, podkreślał znaczenie osobowości i kontekstu sytuacyjnego. W wywiadzie udzielonym we wrześniu 1973 roku powiedział m.in.: „Sądzę, że jednostki odgrywają zasadniczą rolę w historii. Ale sądzę również, że pojawia się taki talent, a nie inny. Talent, który już istniał przedtem, to oczywiste. [...] nie jest łatwo stwierdzić, czy znajdując się w pewnej sytuacji, robimy coś, czego nikt inny by nie mógł zrobić. [...] A jednak powiadam, że musi zaistnieć sytuacja i że niektóre jednostki muszą zaistnieć w tej samej chwili, co ta sytuacja. Kiedy jednostka i sytuacja się spotykają, uruchamia się mechanizm, który sprawia, że historia zmierza w takim kierunku, a nie w innym”. Cyt. za: O. FALLACI: *Wywiad z historią*. Przeł. A. CZEPNIK, A. OSMÓLSKA-MĘTRAK, J. UGNIIEWSKA. Warszawa 2012, s. 399.

²¹⁴ Wiesława Jednaka zwraca uwagę na fakt, że „czasem też wokół premiera tworzy się »oligarchia« nieformalna, grupa skupiająca w swym ręku rozwiązywanie bieżących problemów, decydowanie o ważności i kolejności problemów występujących w państwie. Niemniej rzadko zostaje formalnie powołany wewnętrzny gabinet [...]”. Cyt. za: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 32.

²¹⁵ Ibidem.

²¹⁶ S. BUCKLEY: *The Prime Minister and Cabinet*. Edinburgh 2006, s. 106.

Wola parlamentu a powoływanie, odpowiedzialność i dymisjonowanie rządu

W zasadzie istnieje powszechna zgoda co do podstawowej cechy reżimów parlamentarnych. Otóż funkcjonowanie rządu uzależnione jest od woli parlamentu, który jako organ skupiający przedstawicieli suwerena (narodu, ludu, obywateli) posiada kompetencję w zakresie kreowania gabinetu i permanentnego egzekwowania jego odpowiedzialności (często również poszczególnych jego członków)²¹⁷. Istotne przy tym jest, że organ, od którego woli zależy trwanie rządu, musi posiadać demokratyczną legitymację, nabytą w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów²¹⁸. Oznacza to, że w przypadku parlamentów bikameralnych odpowiedzialność rządu realizowana będzie w praktyce przed izbą niższą (pierwszą) parlamentu, tym bardziej że izby drugie nie muszą być, i bardzo często nie są, wybierane w powszechnych i bezpośrednich elekcjach²¹⁹, a poza tym niekoniecznie stanowią reprezentację suwerena²²⁰.

Odwołując się do wskazanej wyżej podstawowej cechy parlamentaryzmu, należy podkreślić, że w praktyce zagadnienie tworzenia rządu można rozpatrywać na dwóch płaszczyznach. Biorąc pod uwagę aspekt normatywny, należałoby uznać, że kluczową rolę w określeniu, kto otrzyma prawo sformowania rządu,

²¹⁷ Na gruncie rodzimej literatury przedmiotu bardzo ciekawą analizę zagadnienia odpowiedzialności politycznej rządu przeprowadziła Bożena Dziemidok-Olszewska. Zob.: B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 157–242. Odwołując się do różnych publikacji poświęconych problematyce bezpośrednio bądź pośrednio związanej z kwestiami funkcjonowania reżimów politycznych, autorka ta wymieniła kilka najczęściej występujących określeń, potwierdzających istnienie konsensusu w zakresie uznania odpowiedzialności politycznej rządu za element konstytuujący parlamentarny model. Wśród nich znajdują się następujące: „istota, nieodrzeczny element systemu parlamentarnego; główna instytucja wykształcona w systemie parlamentarnym, klucz dla konstrukcji ustroju parlamentarnego; fundament czy cecha najważniejsza ustroju parlamentarnego; klasyczna instytucja systemu parlamentarnego i jej charakterystyczny element”. Cyt. za: B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 158.

²¹⁸ Jak zauważa Grzegorz L. Seidler: „Jeżeli suwerenność ludu, pluralizm, udział społeczeństwa w rządzeniu nie mają być jedynie oderwanymi ideami, ale zasadami rzeczywistego ustroju – wówczas największej wagi nabierają relacje między społeczeństwem obywatelskim a jego przedstawicielami oraz między przedstawicielami społeczeństwa a rządzącymi. Te dwie relacje określają zależności między wybranymi a elektoratem oraz między parlamentem a rządem, przy czym w poważnym stopniu te zależności sprowadzają się do odpowiedzialności wybranych przed wyborcami oraz rządu przed parlamentem”. Cyt. za: G.L. SEIDLER: *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*. „Państwo i Prawo” 1989, z. 12, s. 4.

²¹⁹ Szerzej na temat problematyki izb drugich parlamentu zob.: E. ZWIERZCHOWSKI: *Prawno-ustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*. W: *Izby drugie parlamentu*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Białystok 1996, s. 9–31.

²²⁰ Uwzględniając to, kogo izba druga ma reprezentować i czyich interesów politycznych ma chronić, można wskazać kilka koncepcji bikameralizmu: federalny, regionalny, samorządowy, korporacyjny, tradycyjny (arystokratyczny), polityczny, multireprezentacyjny. Szerzej zob.: R. GLAJCAR: *Aktorzy polityczni wobec modelu struktury wewnętrznej polskiego parlamentu w okresie transformacji*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Warszawa 2011, s. 212–215.

mają wyborcy. Wynika to z realizacji funkcji kreacyjnej wyborów. W wyniku przeprowadzenia procedury wyborczej kształtuje się określony układ sił politycznych w parlamencie (izbie niższej) i w założeniach to on ma rozstrzygać o tym, komu powierzona zostanie misja stworzenia rządu i kierowania zasadniczym organem władzy wykonawczej. Oznaczałoby to, że wola suwerena miałaby bezpośrednie przełożenie na to, kto jest odpowiedzialny za prowadzenie polityki państwa. Na gruncie praktyki politycznej sytuacja taka możliwa jest jedynie w systemach dwupartyjnych, w których rząd ma jednopartyjny charakter. Sytuacja nie jest już tak klarowna w systemach wielopartyjnych, w których nie ma partii dominującej, zdobywającej ponad połowę mandatów w wyborach parlamentarnych. Dla skutecznego rządzenia niezbędne jest częstokroć powoływanie rządów koalicyjnych, to zaś może oznaczać, że ich polityczny skład nie będzie w pełni odzwierciedlał woli wyborców wyrażonej w akcie głosowania. Taka sytuacja może być konsekwencją przetargów koalicyjnych, których rezultat nieraz oznacza w praktyce zakwestionowanie dominujących wśród obywateli preferencji. Sytuacja taka jest możliwa zwłaszcza w młodych demokracjach, z nieustabilizowanym jeszcze systemem partyjnym. Częstokroć dochodzi w nich do powstawania koalicji, które opierają się na tzw. teoriach ślepych, czyli nieuwzględniających czynnika ideologicznego czy programowego²²¹.

W parlamentarystyce uzależnienie egzystencji rządu od woli większości parlamentarnej przejawia się obecnością takich procedur, jak votum zaufania czy votum nieufności, które nie są znane reżimom prezydenckim. Oczywiście specyfika konkretnych reżimów sprawia, że procedury te przyjmować mogą różne postaci i/lub zakres ich wykorzystania też nie jest jednakowy. Po pierwsze, warto podkreślić, że zaufanie parlamentu jest niezbędnym źródłem funkcjonowania gabinetu, choć formy i sposoby jego wyrażania mogą być mniej bądź bardziej wyraziste. Niektóre reżimy polityczne przewidują udzielenie votum zaufania w sposób wyraźny, podczas gdy w innych rząd nie ma obowiązku ubiegania się o formalne votum zaufania²²². Po drugie, w przypadku gdy formalne votum zaufania jest niezbędne, możliwa jest sytuacja, że jest ono udzielane zarówno przed oficjalnym powołaniem rządu, jak i po jego powołaniu. Po trzecie, nieudzielenie votum zaufania determinuje podjęcie kolejnych działań określonych na poziomie konstytucji, zmierzających do powstania rządu cieszącego się poparciem większości parlamentarnej. Po czwarte, votum zaufania nie należy identyfikować wyłącznie z procedurą powoływania rządu. Nie musi ono bowiem być wyłącznie interpretowane wąsko, jako inwestytura parlamentarna, ale również może

²²¹ A. LIJPHART: *Patterns of Democracy...*, s. 96–97; S. BILAL, P. ALBUQUERQUE, M.O. HOSLI: *The Probability of Coalition Formation: Spatial Voting Power Indices*. Paper to be presented at the ECSA Seventh Biennial International Conference, May 31 – June 2, 2001, Madison, Wisconsin, s. 1–2, http://aei.pitt.edu/2052/1/001591_1.pdf [dostęp: 25.02.2012]; W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 40.

²²² A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 316.

stanowiąc znakomity sposób potwierdzania legitymizacji rządu do kierowania bieżącą polityką państwa na dowolnym etapie jego funkcjonowania, jeśli tylko taka możliwość jest dopuszczona w ramach danego reżimu politycznego.

Obecność w reżimach parlamentarnych drugiej z wymienionych procedur, a więc votum nieufności, dowodzi, że parlament w każdym momencie ma możliwość cofnąć swoją akceptację dla funkcjonowania rządu bądź konkretnego ministra²²³. W poszczególnych krajach obowiązują jednakże odmienne warunki dotyczące sporządzania odpowiedniego wniosku zmierzającego do wyrażenia votum nieufności, a przede wszystkim większości parlamentarnej niezbędnej do jego przyjęcia. W konsekwencji skutki „uruchomienia” tej procedury mogą być mniej bądź bardziej odczuwalne. Można założyć, że im więcej głosów potrzebnych jest do odwołania rządu, tym jego pozycja jest stabilniejsza i odwrotnie, jeśli można odwołać rząd stosunkowo niewielką większością głosów, jego egzystencja jest bardziej zagrożona. Nie oznacza to jednak, że normatywnie określona większość stanowi „zawór bezpieczeństwa” dla rządu bądź jest czynnikiem sprzyjającym jego eliminacji. Otóż przy odwoływaniu się do procedury votum nieufności każdorazowo istotne znaczenie mają realnie istniejący układ sił politycznych i arytmetyka parlamentarna. To one w praktyce rozstrzygają, czy przetrwanie rządu jest zagrożone, czy też nie.

Ze względu na specyfikę rywalizacji politycznej²²⁴ niektóre systemy polityczne zagrożone są bardziej od innych różnymi formami destabilizacji. Jednym z jej przejawów mogą być przesilenia rządowe, które występują zwłaszcza w sytuacji znacznego rozbicia partyjnego z jednoczesnym brakiem wykrystalizowanych wzorców kooperacji pomiędzy głównymi aktorami sceny politycznej. W takich okolicznościach nietrudno o powstanie koalicji ugrupowań parlamentarnych, która przyjmuje postać większości negatywnej, mającej na celu zdymisjonowanie rządu. Równocześnie nie jest ona zainteresowana przekształceniem się w większość pozytywną, zdolną do wskazania nowego szefa rządu, jego gabinetu i udzielenia mu votum zaufania. Celem takiej koalicji jest więc

²²³ Indywidualna odpowiedzialność członka rządu znana jest z okresu rozwoju klasycznego parlamentaryzmu. W Polsce już Konstytucja 3 maja nakładała na monarchę obowiązek dokonania zmiany na stanowisku ministra, jeżeli zażądał tego Sejm większością 2/3 głosów w głosowaniu tajnym. Współcześnie obserwuje się odchodzenie od tej zasady, a wokół jej dalszego utrzymywania pojawia się sporo kontrowersji. Zob.: E. GDULEWICZ, W. SKRZYDŁO: *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej konstytucji i praktyce lat 1997–2007*. W: *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. E. GDULEWICZ, H. ZIĘBA-ZAŁUCKA. Rzeszów 2007, s. 64–65; B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 164–165. Bożena Dziemidok-Olszewska stwierdza, że „w systemach rządów podnoszących pozycję szefa rządu logiczne i właściwe wydaje się ograniczenie odpowiedzialności parlamentarnej do odpowiedzialności solidarnej. Solidarna odpowiedzialność powinna być przyjmowana w systemach kanclerskich i premierowskich, czyli w parlamentaryzmach zracjonalizowanych”. Cyt. za: B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 168.

²²⁴ Na temat rywalizacji politycznej zob.: A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce rywalizacji politycznej...*

wyłącznie doprowadzenie do dymisji obecnego gabinetu. W rezultacie niemożliwości powstania realnego alternatywnego rozwiązania dla dotychczasowego rządu przedłuża się okres „rządowego bezkrólewia”. Dlatego też popularną formą zabezpieczania się przed tego typu sytuacjami jest wprowadzanie mechanizmu racjonalizującego parlamentaryzm w postaci tzw. konstruktywnego wotum nieufności. Pierwszym państwem, w którym procedura ta znalazła zastosowanie, była Republika Federalna Niemiec, a później recypowano ją do innych reżimów politycznych, także tych, w których dopiero w trakcie tzw. trzeciej fali przyjęto demokratyczne reguły gry. Z jednej strony procedura ta zakłada, że większość zdolna do zdymisjonowania rządu powinna mieć jednocześnie pozytywny charakter. Oznacza to, że parlament (izba niższa) może wyrazić wotum nieufności dla rządu (w Niemczech – kanclerza) tylko w sytuacji, gdy jednocześnie dokona wyboru nowego szefa rządu. Tę procedurę należy postrzegać jako element stabilizujący pozycję rządu i ograniczający możliwości działania niekonstruktywnej opozycji²²⁵ niezdolnej do zbudowania realnej alternatywy dla dotychczas rządzących. Z drugiej jednak strony procedura ta może zabezpieczać funkcjonowanie słabych (mniejszościowych) rządów, których odwołanie staje się niemożliwe w obliczu braku większości zdolnej do poparcia kandydatury nowego szefa rządu i utworzenia koalicyjnego rządu²²⁶. Warto podkreślić, że wprowadzenie formy racjonalizującej opisywany model nie zmienia faktu, iż nadal opiera się on na zasadzie parlamentarnej odpowiedzialności rządu, stanowiącej *conditio sine qua non* reżimu parlamentarnego.

Ograniczone kompetencje głowy państwa

Istota procesu krystalizowania się parlamentaryzmu, o czym była już mowa, sprowadzała się do ograniczania władzy monarszej na rzecz parlamentu i organu przezeń powoływanego i przed nim odpowiedzialnego za realizowanie bieżącej polityki państwa. Chodziło więc o swoiste przesunięcie centrum decyzyjnego do parlamentu i gabinetu, z jednoczesnym określeniem pozycji głowy państwa jako symbolicznej i odnoszącej się przede wszystkim do sfery reprezentacyjnej. W państwach demokratycznych o ustroju monarchicznym kwestie te wydają się

²²⁵ Można by w tym miejscu nawiązać do opisanego przez Eugeniusza Zwierzchowskiego modelu „reżimu opozycji konfrontacyjnej”, opierającej się na triadzie funkcji: kontrola – krytyka – alternatywa. Zob.: E. ZWIERZCHOWSKI: *Opozycja parlamentarna*. W: *Opozycja parlamentarna*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa 2000, s. 22. Sposób rozumienia przywołanego w tekście pojęcia „opozycji niekonstruktywnej” zasadza się na założeniu, że charakteryzuje ją przede wszystkim krytyka rządzących będąca przejawem nie do końca właściwie realizowanej funkcji kontrolnej. Jest to bowiem opozycja, która nie przedstawia realnej alternatywnej opcji programowej wobec układu rządzącego.

²²⁶ Szerzej na temat konstruktywnego wotum nieufności zob. m.in.: I. RYCERSKA: *Konstruktywne wotum nieufności – mechanizm stabilizacji czy stagnacji władzy wykonawczej w Polsce i innych krajach*. W: *Kryzys Rzeczypospolitej? Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*. Red. J. KORNAŚ. Kielce 2004, s. 135–143.

współcześnie rozwiązane w sposób klarowny. Nawet jeśli w katalogu uprawnień władczych monarchy znajdują się kompetencje o istotnym znaczeniu, to zazwyczaj należy je wiązać raczej z potencjalnym, a nie rzeczywistym (sprawowanym) wymiarem władzy²²⁷. Monarchowie w takich państwach akceptują bowiem demokratyczne reguły gry i szanują polityczne preferencje obywateli wyrażone podczas wyborów parlamentarnych. W konsekwencji oddziałują na sferę polityki bardziej siłą własnego autorytetu oraz prestiżem tronu królewskiego czy książęcego.

Praktyka polityczna przełomu wieków wskazuje, że kwestia ta komplikuje się w odniesieniu do państw o ustroju republikańskim. O ile w przypadku monarchii czynnikami legitymizującymi pozycję głowy państwa są tradycja i przekonanie o należnym jej szacunku ze względu na niepodważalną wartość tego, co uświęcone najczęściej wielowiekowym doświadczeniem²²⁸, o tyle w przypadku republikańskiej głowy państwa kwestia legitymizacji jej władzy jest o wiele bardziej skomplikowana i w sposób istotny różnicuje demokratyczne reżimy polityczne. Z tej perspektywy patrząc, zasadna wydaje się konstatacja Linza, wskazująca, że charakterystyczną cechą parlamentaryzmu jest fakt posiadania tylko przez jeden organ legitymacji do rządzenia, otrzymanej w sposób bezpośredni od suwerena²²⁹. W rezultacie, w odniesieniu do republikańskiej głowy państwa, w parlamentaryzmie naturalne są pozapowszechnie sposoby jej wyboru. Może to być jedna z kompetencji parlamentu bądź też jakiegoś szerszego gremium utworzonego z przedstawicieli różnych organów funkcjonujących np. na poziomie państwowym i/lub samorządowym.

Zwrócenie uwagi na kształt procesu elekcyjnego republikańskiej głowy państwa jest niezbędnym elementem procedury opisu i wyjaśniania specyfiki parlamentarnych reżimów politycznych. Proces ten winien charakteryzować się daleko posuniętą logiką oraz spójnością, umożliwiającą dokonywanie holistycznych ujęć realizowanego modelu prezydentury. Nie można nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „sposób wyboru prezydenta jest [...] tym elementem w ustrojowej aranżacji każdej prezydentury, który rzutuje, pośrednio lub bezpośrednio, na praktycznie rzecz biorąc wszystkie pozostałe elementy konstytuujące model prezydentury”²³⁰. Oznacza to, że sposób elekcji głowy państwa winien być skorelowany z miejscem tego organu w systemie rozdzielonych władz, jego ogólnoustrojową pozycją, a także specyfiką jego przedstawicielskiego charakteru i zakresem kompetencji²³¹.

²²⁷ O różnicach między potencjalnym a sprawowanym zakresem władzy zob.: K. PAŁECKI: *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie...*, s. 205–216.

²²⁸ Por.: M. WEBER: *Polityka jako zawód i powołanie*. Przeł. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków–Warszawa 1998, s. 57.

²²⁹ J.J. LINZ: *Zagrożenia systemu prezydenckiego...*, s. 31.

²³⁰ Cyt. za: J. SZYMANEK: *Arbitraż polityczny głowy państwa*. Warszawa 2009, s. 363.

²³¹ R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji...*, s. 164.

Rygorystyczne potraktowanie przedstawionych uwag musi w konsekwencji prowadzić do wniosku, że główną determinantą uznania, iż w reżimie parlamentarnym nie ma podstaw do nadawania głowie państwa szczególnego rodzaju legitymizacji równoważnej tej, którą dysponuje parlament (izba niższa), jest fakt, że nie posiada ona uprawnień o charakterze władczym. Nie ma zatem uzasadnienia dla tego, by słaby prezydent otrzymywał silną, demokratyczną legitymizację, tak samo, jak „nie wybiera się prezydenta w głosowaniu powszechnym, aby otwierał wystawy chryzantem, ale po to, aby faktycznie działał”²³².

To, że w reżimie parlamentarnym tylko jeden organ (parlament) musi posiadać legitymację otrzymaną bezpośrednio od suwerena, uznać należy za jego cechę konstytutywną. Faktu tego nie zmienia nawet to, że pod koniec XX i na początku XXI wieku w młodych demokracjach Europy Środkowej zaobserwować można proces inkorporacji mechanizmów powszechnych elekcji prezydenckich do reżimów wykazujących generalnie cechy parlamentaryzmu. Świadczy to nie tyle o tym, że ewoluuje sam model tego reżimu, opierający się na określonych, doktrynalnych założeniach, ile o tym, że, w efekcie poszukiwania najbardziej racjonalnych układów instytucjonalnych praktyka polityczna falsyfikuje klarowne typologie, klasyfikacje i podziały wypracowane na gruncie akademickim. Doskonałym przykładem w tym względzie jest Słowacja, gdzie pod koniec XX wieku zdecydowano się zastąpić procedurę wyboru głowy państwa przez parlament procedurą elekcji powszechnej, nie zmieniając pozostałych założeń parlamentarnego modelu reżimu politycznego. Podjętą wówczas decyzję należy postrzegać przede wszystkim w kategoriach reakcji na fakt, iż pierwotna procedura wyboru prezydenta okazała się na gruncie praktyki politycznej nieskuteczna. Zdając sobie sprawę z tego, że postawa jednego ugrupowania, a w zasadzie jednego polityka (Vladimíra Mečiara), może trwale zablokować mechanizm wyborczy, postanowiono zmienić procedurę i zdecydowano się oddać decyzję o wyborze prezydenta w ręce obywateli, co po raz pierwszy nastąpiło w 1999 roku²³³. Kilkanaście lat później, w 2012 roku, również w Republice Czeskiej dokonano zmiany sposobu wyboru głowy państwa. W konsekwencji w styczniu 2013 roku obywatele tego państwa po raz pierwszy w historii wybrali prezydenta w powszechnej i bezpośredniej elekcji.

Wracając do kwestii pozycji głowy państwa w reżimach parlamentarnych, a przede wszystkim zwracając uwagę na to, iż nie jest ona wyposażona w kompetencje uprawniające ją do kreowania polityki państwa, wskazać należy na wynikające z tego konsekwencje. Bodaj najistotniejszą z nich jest przyjęcie założenia o politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa przed parlamentem, która jest „transpozycją dawnej reguły nietykalności monarchy i zasadą wypełniającą

²³² Jest to jedna z najbardziej znanych wypowiedzi Maurice’a Duvergera. Cyt. za: M. KRUK: *System rządów...*, s. 30.

²³³ R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji...*, s. 157, 163–164.

ten sam cel – utrzymanie głowy państwa poza codzienną walką polityczną, zagwarantowanie jej bezstronności i pozostawienie poza wszelkimi podejrzeniami²³⁴. Chodzi o ten aspekt odpowiedzialności, który jest zorientowany na celowość, skuteczność, użyteczność działań czy sposób i styl sprawowania urzędu²³⁵. Jednocześnie nie można pominąć istotnego niuansu, iż w kontekście współczesnych reżimów parlamentarnych (zwłaszcza z prezydentami pochodzącymi z powszechnych wyborów) mówić należy o politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa przed parlamentem, a nie o jej politycznej nieodpowiedzialności w ogóle. Ta druga bowiem jest realizowana i wynika z wielu procedur obecnych w demokratycznych reżimach politycznych²³⁶. Oczywiście najpopularniejszą formą egzekwowania odpowiedzialności osób zajmujących najwyższe stanowiska w strukturach władzy państwowej są odbywające się cyklicznie wybory. Jeśli zatem głowa państwa w reżimie parlamentarnym wybierana jest bezpośrednio przez suwerena, nie można mówić o braku jej odpowiedzialności za podejmowane działania. Dla prezydenta ubiegającego się o reelekcję są one zawsze odpowiedzią na pytanie o zaufanie, jakim cieszy się on w społeczeństwie. Jeśli prezydenckie decyzje, działania, gesty czy wypowiedzi w trakcie kończącej się kadencji oceniane są przez społeczeństwo pozytywnie, należy przypuszczać, że zostanie on ponownie wybrany. Jeśli z kolei w odczuciu większości głosujących działalność prezydenta nie spełnia ich oczekiwań, to należy przypuszczać, że poprą oni innego kandydata. Inna forma kontroli działań głowy państwa, która pośrednio może wpłynąć na proces elekcji prezydenckiej, wynika z funkcjonowania w demokracji pluralizmu medialnego, wolności wyrażania myśli i poglądów oraz wynikającego z tego znaczenia opinii publicznej²³⁷. Obywatele w reżimach demokratycznych mają prawo do krytycznej oceny działalności najwyższego przedstawiciela państwa, której podlegają nie tylko podejmowane przez niego decyzje i działania, ale także sposób i styl sprawowania urzędu, a często również zachowania i działania wykraczające poza realizację kompetencji głowy państwa²³⁸.

²³⁴ Cyt. za: B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 75.

²³⁵ Przez styl sprawowania urzędu głowy państwa należy rozumieć „ogół czynników – prawnych i pozaprawnych – określających sposób, w jaki Prezydent wykonuje swe funkcje i kompetencje oraz uczestniczy w życiu publicznym”. Cyt. za: T. SŁOMKA: *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Warszawa 2005, s. 214.

²³⁶ W reżimach demokratycznych odpowiedzialność ludzi władzy stanowi jeden z podstawowych elementów ich funkcjonowania. Philippe C. Schmitter i Terry Lynn Karl wskazują, że „współczesna demokracja polityczna jest systemem zarządzania, w którym rządzący ponoszą odpowiedzialność za swoje działania na forum publicznym przed obywatelami, działającymi za pośrednictwem swoich przedstawicieli, którzy między sobą rywalizują i jednocześnie z sobą współpracują”. Cyt. za: Ph.C. SCHMITTER, T.L. KARL: *What Democracy Is...*, s. 50.

²³⁷ J. CIAPAŁA: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa 1999, s. 358; R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji...*, s. 330.

²³⁸ Prezydent Republiki Federalnej Niemiec, Christian Wulff, podał się w 2012 roku do dymisji w związku z ujawnionymi przez media, budzącymi wątpliwości natury nie tylko prawnej, ale

Oczywiście sama kwestia politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa przed parlamentem nie może być traktowana jako cecha konstytutywna modelu parlamentarnego. Otóż w reżimie prezydenckim głowa państwa również jej nie ponosi. Inne jednak są źródła tych rozwiązań. W pierwszym przypadku jest to „wymóg tradycji ustroju parlamentarnego”²³⁹, w drugim zaś wynika to z rygorystycznego podejścia do zasady podziału władzy.

Zasada wyłączenia politycznej odpowiedzialności głowy państwa przed parlamentem traktowana jest przez niektórych autorów wręcz jako „podstawowa zasada systemu parlamentarnego”²⁴⁰. Wynika ona z przyjęcia założenia o konieczności kontrasygnowania aktów urzędowych prezydenta przez członków rządu²⁴¹ (wyłącznie premiera, wyłącznie właściwego ministra lub wspólnie premiera i ministra). W ten sposób pojawia się forma odpowiedzialności politycznej z substytucji²⁴², a to znaczy, że członkowie rządu biorą na siebie ciężar odpowiedzialności politycznej za akty głowy państwa²⁴³. Odrębną kwestią pozostaje

także moralnej, jego relacjami z biznesmenami. W tym samym roku z funkcji prezydenta Węgier zrezygnował Pál Schmitt, po tym, jak został pozbawiony stopnia doktorskiego za plagiat dysertacji.

²³⁹ Cyt. za: B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa...*, s. 75–76.

²⁴⁰ Cyt. za: ibidem, s. 29. W niektórych parlamentarnych reżimach politycznych, które przeszły procesy demokratyzacyjne w ramach trzeciej fali, pojawiły się rozwiązania nietypowe z tego punktu widzenia. Konstytucja Republiki Słowackiej z 1 września 1992 roku przewidywała w art. 106, że Rada Narodowa Republiki Słowackiej mogła odwołać prezydenta większością 3/5 ogólnej liczby posłów, w sytuacji, gdyby ten dopuścił się działań skierowanych: 1) przeciwko suwerenności i jednolitości terytorialnej Republiki Słowackiej, 2) przeciwko demokratycznemu, konstytucyjnemu ustrojowi Republiki Słowackiej. Zob.: *Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992. „Zbierka zákonov Slovenskej republiky”* č. 460/1992. W wyniku nowelizacji Konstytucji Republiki Słowackiej, przeprowadzonej w 1999 roku, prezydenta nie może już odwołać parlament, ale na wniosek co najmniej 3/5 głosów wszystkich posłów może zostać przeprowadzone referendum w sprawie odwołania głowy państwa przed upływem kadencji. Jednocześnie ustawa zasadnicza nie wskazuje już przesłanek, które mogą być podstawą do podjęcia przez parlament decyzji o postawieniu kwestii dalszego sprawowania funkcji przez prezydenta pod głosowanie ludowe. Prezydent zostaje odwołany, gdy za wnioskiem parlamentu opowie się ponad połowa obywateli uprawnionych do głosowania. Gdy zaś referendum zakończy się pomyślnie dla prezydenta, ten rozwiązuje Radę Narodową Republiki Słowackiej. Zob.: R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji...*, s. 328. Możliwość odwołania prezydenta przed upływem kadencji przewiduje także Konstytucja Republiki Łotwy (art. 51). Wniosek w tej sprawie złożyć może co najmniej połowa członków parlamentu, który ostateczną decyzję podejmuje większością co najmniej 2/3 głosów wszystkich jego członków. Zob.: *Konstytucja Republiki Łotewskiej*. Przeł. L. GOŁUBIEC. Warszawa 2001. Jak skonstatowali Andrzej Antoszewski i Ryszard Herbut, „konstytucje słowacka i łotewska czynią wyjątek od zasady politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa”. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 279.

²⁴¹ Witold Brodziński kontrasygnowanie aktów prawnych prezydenta uznaje nawet za cechę konstytutywną klasycznego reżimu parlamentarnego. Zob.: W. BRODZIŃSKI: *System parlamentarno-gabinetowy...*, s. 46.

²⁴² D. DUDEK: *Konstytucja i odpowiedzialność*. W: *Dziesięć lat Konstytucji...*, s. 47.

²⁴³ Rodowód instytucji kontrasygnaty sięga czasów monarchii absolutnej i nie był związany z zagadnieniem czyjejkolwiek odpowiedzialności. Kontrasygnata miała charakter formalny i po-

to, jaka jest faktyczna możliwość jej egzekwowania, a w jakim stopniu jest to dysfunkcyjny element stosowanej w praktyce procedury. Nie rozstrzygając tej kwestii, należy zauważyć, że problematyka kontrasygnowania aktów prezydenta nie budzi wątpliwości w sytuacji, gdy rozciąga się na pełny katalog jego uprawnień. Praktyka konstytucyjna wskazuje jednak, że w wielu ustawach zasadniczych wprowadzono szersze bądź węższe wyłączenia prezydenckich aktów spod kontrasygnaty członków rządu. Można więc uznać, że za te akty nikt nie ponosi politycznej odpowiedzialności przed parlamentem. Jest to kolejny dowód na to, iż realne rozwiązania konstytucyjne niekoniecznie są wiernym odzwierciedleniem modelowych założeń poszczególnych reżimów politycznych *sensu stricto*. Niemniej jednak, nawet jeśli głowa państwa w reżimach parlamentarnych dysponuje pewnymi prerogatywami o charakterze władczym, nie zmienia to zasadniczo wniosku, iż nie kreuje ona polityki państwa.

Uprawnienia egzekutywy równoważące kompetencje parlamentu

Podział władzy, stanowiący podstawową zasadę wyodrębnienia i funkcjonowania władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie jest w żadnym z istniejących reżimów politycznych zrealizowany w zupełności. O ile brak podziału władzy mógłby prowadzić w kierunku nadmiernej jej koncentracji, to absolutny podział oznaczałby całkowitą dysfunkcjonalność reżimu. Pamiętając o tym, należy zwrócić uwagę na wzajemne oddziaływanie organów legislatywy i egzekutywy, które w parlamentarnym modelu reżimu politycznego ma wyjątkowo istotne znaczenie. Użyte określenie – „oddziaływanie” – nie jest przypadkowe, chodzi bowiem o podkreślenie nie tylko faktu, że parlament, rząd i głowa państwa funkcjonują obok siebie, ale że wzajemnie na siebie wpływają, współdziałają ze sobą czy też współpracują. To oznacza, że czysty podział władzy w reżimie parlamentarnym jest zakłócony. Oczywiście zakres tego zjawiska i konkretne rozwiązania są efektem uwarunkowań narodowych, historycznych czy kontekstowych, niemniej jednak opisy wskazujące na „dialog między podzielonymi władzami”, „kolaborację władz” czy „życzliwy” charakter podziału władzy²⁴⁴ są znakami rozpoznawczymi parlamentarnych reżimów politycznych, bez względu na różnice, jakie między nimi zachodzą. Jarosław Szymanek stwierdza nawet, że „w każdym systemie parlamentarnym, i to jest rzeczą pierwszorzędną, obowiązującą jest [...] zasada wzajemnej zależności władzy ustawodawczej i wykonawczej, które oddziałując na siebie, równocześnie się ograniczają”²⁴⁵. Zatem nie podważając istotności

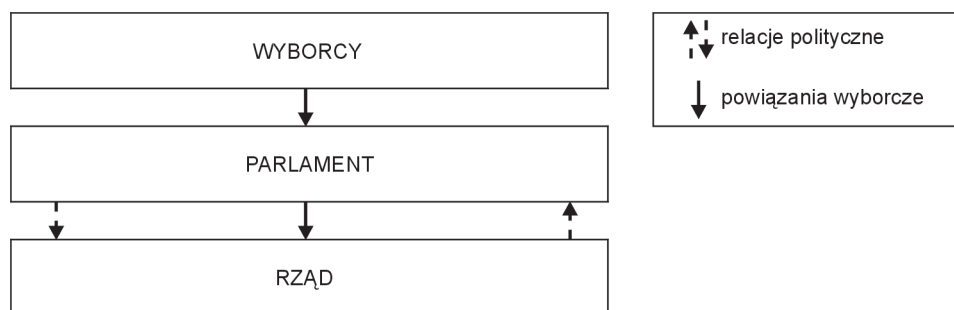
twierdzała autentyczność podpisu królewskiego oraz przyjęcie aktu do wiadomości i wykonania. Dopiero w XVIII wieku powiązano tę instytucję z kwestią przejęcia odpowiedzialności. Zob.: W. WILGA: *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*. „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4(16), s. 36–37.

²⁴⁴ Cyt. za: J. SZYMANEK: *System rządów parlamentarnych...*, s. 123–124.

²⁴⁵ Cyt. za: ibidem, s. 155. Andrzej Pułło wyraża swoje stanowisko jeszcze bardziej dosadnie. Otóż zakłada on, że naczelną zasadą organizacji ustroju państwa w reżimach parlamentarnych

rozgraniczenia władz, szczególnie nacisk jest położony na ich współpracę, wzajemne wspieranie i kontrolowanie. Zależność taka charakteryzuje się tym, że parlament, dysponując przypisanymi mu przez konstytucję funkcjami, przede wszystkim współpracuje z organami egzekutywy przy ich wypełnianiu, podczas gdy rząd i głowa państwa kierują się podobnymi przesłankami, realizując im właściwe kompetencje²⁴⁶. Jednocześnie oznacza to, że obydwa człony podzielonej władzy mają możliwość wpływania na tok swoich prac zarówno z perspektywy temporalnej, jak i substancjalnej. W konsekwencji należy zgodzić się z uwagą, że reżim parlamentarny „oparty jest na mechanizmie sprzężeń zwrotnych, które wyznaczają granice działania politycznego poszczególnych organów”²⁴⁷.

Będąca charakterystycznym elementem reżimów parlamentarnych współzależność władzy ustawodawczej i wykonawczej jest na gruncie praktyki prawno-politycznej realizowana w różnym zakresie i na różnych poziomach. Fakt, iż zasadniczy organ egzekutywy – rząd – odzwierciedla układ sił politycznych w parlamencie (najczęściej izbie niższej), jest jasny i nie budzi kontrowersji, a sama zasada politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem uznawana jest, co uprzednio już podkreślono, za jedną z podstawowych zasad tego modelu rządów. Równie interesująca jest relacja odwrotna, koncentrująca się na uprawnieniach egzekutywy, pozwalających jej wpływać na działalność parlamentu. W konsekwencji specyfikę relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą w reżimach parlamentarnych oddaje schemat 5.



Schemat 5. Specyfika relacji między legislatywą i egzekutywą (parlamentem i rządem) w reżimach parlamentarnych

Źródło: Opracowanie własne²⁴⁸.

jest zasada równowagi władz. Z niej zaś wynikają kolejne cechy tegoż reżimu. Takie spojrzenie pozwala umieścić na przeciwnym biegunie reżimy prezydenckie, w których kluczową rolę odgrywa inna zasada organizacyjna – podziału władzy. Zob.: A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 29–30.

²⁴⁶ W. SOKOLEWICZ: *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*. Red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ. Warszawa 1996, s. 184.

²⁴⁷ M. CIEŚLIK: *System parlamentarno-gabinetowy...*, s. 270.

²⁴⁸ Por.: D.M. OLSON: *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*. Przeł. J.S. KUGLER. Warszawa 1998, s. 88.

Możliwości egzekutywy w zakresie wpływu na działalność legislatywy nie są małe, a wręcz przeciwnie, współcześnie zaobserwować można proces wzmacniania pozycji władzy wykonawczej względem ustawodawczej, co jest przejawem różnego rodzaju form racjonalizacji parlamentarnego modelu reżimu politycznego. Niewątpliwie sprzyja temu m.in. fakt wzajemnych powiązań legislatywy i egzekutywy, szczególnie widoczny na poziomie personalnym. Wszak reżimom parlamentarnym nieobca jest praktyka łączenia stanowisk deputowanych ze stanowiskami w gabinecie. Oczywiście nie wszystkie ustawy zasadnicze w tego typu reżimach możliwość taką przewidują²⁴⁹, niemniej jednak przypadki takie należy postrzegać raczej jako wyjątki od generalnej reguły²⁵⁰.

Sytuacja, w której członkowie rządu są jednocześnie parlamentarzystami, może okazać się korzystna dla gabinetu i jego pozycji we wzajemnych relacjach z legislatywą. Oczywiście wpływ na to mają również inne, pozakonstytucyjne, czynniki, jak chociażby kształt systemu partyjnego czy charakter relacji wewnętrzzpartyjnych. Kiedy rząd ma charakter jednopartyjny albo też opiera się na stabilnej, większościowej (a nawet nadwyzkowej) koalicji gabinetowej, to należy przypuszczać, że na jego czele stanie lider ugrupowania, a jego członkami będą kluczowe postaci w partii bądź partiach go tworzących. Sprzyjać to będzie dominacji rządu nad parlamentem, który stanie się przede wszystkim swoistym forum poparcia dla polityki gabinetu. Układ taki będzie pozwalał rządowi forswować własny program polityczny, zwłaszcza że premier i ministrowie będą mogli osobiście kontrolować funkcjonowanie parlamentarnego zaplecza rządu. Naskicowana perspektywa nie powinna być oczywiście traktowana w kategoriach aksjomatu, wszak uwzględnienie praktyki politycznej może modyfikować powyższe założenia. W przypadku rządów mniejszościowych lub też w sytuacji, gdy wewnątrz podmiotów politycznych tworzących rząd nie ma wykrystalizowanych reguł kreowania przywództwa partyjnego, zwiększa się prawdopodobień-

²⁴⁹ Art. 57 ust. 2 Konstytucji Królestwa Holandii stanowi, że „deputowany do Stanów Generalnych nie może być jednocześnie ministrem [...]”, chyba że, zgodnie z ust. 3, ministrowie, „którzy zgłosili gotowość rezygnacji z urzędu, mogą łączyć ten urząd z członkostwem Stanów Generalnych do czasu decyzji w sprawie rezygnacji z tego urzędu”. Cyt. za: *Konstytucja Królestwa Holandii*. Przeł. A. GŁOWACKI. Warszawa 2003. Z kolei norweska konstytucja, dając głowie państwa prawo wyboru członków Rady Państwa spośród obywateli norweskich posiadających prawa wyborcze, jednocześnie zabrania królowi powoływania w jej skład członków Stortingu (§ 12). Zob.: *Konstytucja Królestwa Norwegii*. Przeł. J. OSIŃSKI. Warszawa 1996. Również w Luksemburgu zabrania się łączenia członkostwa w Izbie Deputowanych i w rządzie (art. 54 ust. 1 ustawy zasadniczej). Zob.: *Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga*. Przeł. A. WOJTYCZEK-BONNAND, K. WOJTYCZEK. Warszawa 2006.

²⁵⁰ Przykład Austrii doskonale ukazuje, że łączenie funkcji deputowanego i członka rządu jest w reżimie parlamentarnym zjawiskiem ze wszech miar normalnym. Otóż alternatywne rozwiązanie uznano za tak istotne odejście od zasady generalnej, że na poziomie ustawy zasadniczej postanowiono członkom Rządu Federalnego zagwarantować, że „nie muszą należeć do Rady Narodowej” (art. 70 ust. 2). Zob.: *Konstytucja Austrii*. Przeł. P. CZARNY, B. NALEZIŃSKI. Warszawa 2004.

stwo dominacji parlamentu nad rządem. O ile więc sama zasada łączenia mandatu parlamentaryzisty z funkcją premiera bądź ministra okazuje się korzystna dla egzekutywy, o tyle czynniki pozakonstytucyjne i kontekst polityczny mogą to założenie znacząco modyfikować.

Czynnikiem, za którego pośrednictwem władza wykonawcza może w najdalej idący sposób równoważyć pozycję władzy ustawodawczej, jest, przewidywana przez wiele ustaw zasadniczych, możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu przez organ egzekutywy. Jak wcześniej wskazano, część autorów wręcz ten element traktuje w kategoriach cechy konstytucyjnej reżimów parlamentarnych. Inni z kolei potraktowanie tej instytucji w taki sposób kwestionują ze względu na empiryczne przykłady jej niewystępowania w reżimach generalnie uznawanych za parlamentarne²⁵¹. Tymczasem wydaje się, że obydwa stanowiska się nie wykluczają i można z nich wyciągnąć dalej idący wniosek. Zasadniczą przesłanką powinno tu jednak być przekonanie, że nie konkretne rozwiązania są ważne dla opisu parlamentarnego modelu rządów, ale ich istota. Ta zaś nakazuje spojrzeć na ewentualne prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu przed upływem jego konstytucyjnej kadencji jako na element korygujący czysty podział władzy i dający egzekutywie możliwość równoważenia kompetencji parlamentu²⁵². Sama obecność (bądź nieobecność) konkretnych rozwiązań w reżimach parlamentarnych jest determinowana przesłankami narodowymi.

Generalnie należy uznać, że w reżimach parlamentarnych rozdział funkcji i kompetencji pomiędzy organy legislatury i egzekutywy nie jest przeprowadzony w sposób konsekwentny, a organy te, opierając się na instytucjach formalnych, mogą wzajemnie na siebie oddziaływać – zarówno w aspekcie temporalnym (czasu udzielonych im pełnomocnictw), jak i substancjalnym (zakresu powierzonych im spraw).

Rozwiązania instytucjonalne kontrastujące z reżimem parlamentarnym

Jak już wcześniej zasugerowano, uzasadnionym wydaje się wskazanie tych aspektów instytucjonalnych, które nie odpowiadają parlamentarnemu modelowi reżimu politycznego bądź nawet go wykluczają. Pierwszym z nich jest jednoosobowość egzekutywy. Nie można za parlamentarny uznać reżimu, w którym władza wykonawcza skupiona jest w ręku jednostki, nawet jeśli wokół niej istnieje kolegialne ciało stanowiące jej zaplecze doradcze. Uwzględniając choćby powszechną we współczesnym świecie tendencję do instytucjonalizacji przy-

²⁵¹ A. LIJPHART: *Patterns of Democracy...*, s. 126; M.G. JARENTOWSKI: *System rządów Polski a modele systemów rządów*. W: *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*. Red. M. DRZONEK, A. WOŁEK. Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 34.

²⁵² Andrzej Pułło pierwszeństwo w reżimach parlamentarnych przypisuje idei równowagi, z kolei podział władzy widzi on w kategoriach pomocniczych, technicznych, nieakceptujących jego najistotniejszych treści. Zob.: A. PUŁŁO: *Dyskusja*. W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 103.

wództwa (również szefów rządów), nie sposób wyobrazić sobie reżimu parlamentarnego pozbawionego kolegialnego sposobu podejmowania decyzji.

Drugim rozwiązaniem instytucjonalnym, które zdecydowanie nie koresponduje z parlamentarnym modelem reżimu politycznego, jest brak politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem. Bez względu na występujące w tym względzie modyfikacje tradycyjnego (klasycznego) reżimu parlamentarnego, fakt, iż funkcjonowanie rządu uzależnione jest od woli większości parlamentarnej, stanowi *conditio sine qua non* tego typu reżimów. W literaturze przedmiotu obecny jest pogląd, że równoczesna odpowiedzialność rządu przed parlamentem i głową państwa nie podważa parlamentarnego charakteru reżimu politycznego. Tego rodzaju pogląd popularyzują zwłaszcza ci autorzy, którzy ograniczają katalog demokratycznych reżimów politycznych do dwóch: parlamentaryzmu i prezydencjalizmu²⁵³. Polemizując z tą perspektywą badawczą, ale jednocześnie szanując takie stanowisko i traktując je jako kolejny ważny głos w debacie naukowej na temat reżimów politycznych, warto zwrócić uwagę na to, że – zgodnie z tym poglądem – o braku przesłanki do uznania danego reżimu za parlamentarny decyduje dopiero sytuacja, w której nie występuje mechanizm politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem i w związku z tym brak możliwości jej odwołania.

Poza dwoma wymienionymi rozwiązaniami instytucjonalnymi można by jeszcze wskazać takie, jak: silna pozycja głowy państwa²⁵⁴ wyposażonej w szerokie uprawnienia władcze oraz daleko posunięta separacja władz. Są one jednak oparte na nieostrych kryteriach, co w kontekście analiz empirycznych może sprawiać kłopoty eksplanacyjne. Dlatego też mogą one być potraktowane ewentualnie jako dodatkowe elementy (antonimy cech konstytutywnych reżimu parlamentarnego), które, opierając się na jasnych analizach pojęciowych, mogą zostać wykorzystane do opisu konkretnych reżimów politycznych.

1.4.2. Reżim prezydencki

W interesującej książce, poświęconej amerykańskiej tożsamości narodowej, Huntington zwrócił uwagę na różnice w procesie powstawania narodu i instytucji politycznych (państwa) na kontynencie europejskim i w północnoamerykańskich koloniach brytyjskich. Przywódcy polityczni na Starym Kontynencie,

²⁵³ Zob.: J. BLONDEL: *Dual Leadership in the Contemporary World*. In: *Parliamentary versus Presidential...*, s. 171. Por.: J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana...*, s. 75.

²⁵⁴ Na temat normatywnych modeli głowy państwa (mocnej i słabej) oraz kwestii jej siły, rozumianej jako zdolność do planowania i realizowania polityki państwa, rozpatrywanej w wymiarach: potencjalnym i rzeczywistym, zob.: R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji...*, s. 34–38; także: IDEM: *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989–2009*. W: *Transformacja systemowa w Polsce...*, s. 179–206.

jak konstatuje amerykański politolog, najpierw tworzyli państwo, po czym koncentrowali się na tym, by swoich poddanych „zmienić” w naród. W Ameryce kierunek tego procesu był odwrotny – zbiorowe doświadczenia mieszkańców tego terytorium i przywództwo rozproszonych elit zaowocowały narodzinami wspólnej świadomości, co w konsekwencji pozwoliło im na uzyskanie niepodległości. Dopiero potem ludzie ci „stworzyli minimalistyczny zestaw centralnych instytucji politycznych”²⁵⁵. Znalazło to odzwierciedlenie w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki, którą 17 września 1787 roku podpisali członkowie Konwencji Konstytucyjnej w Filadelfii (choć nie wszyscy)²⁵⁶. Reżim polityczny, który wykrystalizował się na jej gruncie, był przede wszystkim swoistym sprzeciwem wobec koncepcji i funkcjonowania reżimu brytyjskiego. O ile więc parlamentarny model rządów był efektem wielowiekowej ewolucji rozwiązań ustrojowych, o tyle wzorzec amerykański stanowił przedmiot dyskusji i realizację określonej koncepcji. Przybrał on nazwę reżimu prezydenckiego²⁵⁷, choć, jak wskazuje Pułło, nie ze względu na wyjątkowo silną pozycję prezydenta, ale głównie za sprawą dążenia do podkreślenia odmienności od brytyjskiego wzorca²⁵⁸.

Ukształtowany przez amerykańską ustawę zasadniczą reżim prezydencki zakładał w miarę precyzyjny podział władzy, czym w sposób oczywisty nawiązywano do doktrynalnych koncepcji Monteskiusza. Zresztą, zgodnie ze sformułowaniem Małajnego, uczestnicy filadelfijskiej Konwencji Konstytucyjnej „regułę podziału przyjęli na samym początku obrad i to bez dyskusji niczym prawdę objawioną”²⁵⁹. Odwołano się przy tym do dwóch jej wymiarów: horyzontalnego i wertykalnego. Pierwszy dotyczył podziału kompetencji między organy państwowe tego samego szczebla, drugi zaś – podziału kompetencji między organy federalne (centralne) i organy członów federacji (terenowe). Należy jednak podkreślić, że nie doprowadziło to do konstytucjonalizacji zasady separacji władz, ale rozdziału ich kompetencji i skoordynowania ich funkcjonowania²⁶⁰.

²⁵⁵ Cyt. za: S. HUNTINGTON: *Kim jesteśmy? Wyzwania dla amerykańskiej tożsamości narodowej*. Przeł. B. PIETRZYK. Kraków 2007, s. 108.

²⁵⁶ Por.: E. ROSTWOROWSKI: *Historia powszechna, wiek XVIII*. Warszawa 1994, s. 564; także: A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 95.

²⁵⁷ Zob. szerzej: R.M. MAŁAJNY: *Amerykański prezydencjalizm*. Warszawa 2012.

²⁵⁸ Zob.: A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 91.

²⁵⁹ Cyt. za: R.M. MAŁAJNY: *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*. Katowice 1985, s. 110–111.

²⁶⁰ Nie chodzi przy tym o to, że stosowanie terminu „separacja” jest niewłaściwe, ile o zwrócenie uwagi na jego właściwe pojmowanie. System absolutnej separacji organów państwowych – autonomicznych i nieoddziaływających na siebie, jest w rzeczywistości niemożliwy do zrealizowania. Zwrócił na to uwagę m.in. Richard E. Neustadt, przeciwstawiając określeniu „government of separated powers” termin „government of separated institutions sharing powers”. Zob.: R.E. NEUSTADT: *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York 1960, s. 33. Na zagadnienie to zwrócono uwagę także w polskojęzycznej literaturze. Zob. m.in.: A. PUŁŁO: *System prezydencki*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 63.

Uwaga ta jest o tyle istotna, że przyjęta perspektywa umożliwiała stworzenie funkcjonalnego systemu zależności pomiędzy rozdzielonymi władzami. Ważną rolę w nim odegrał zestaw hamulców gwarantujący stabilność i równowagę systemu organów państwowych. W rezultacie poszczególne organy zachowały autonomię w zakresie decydowania w sprawach należących do głównego nurtu ich działalności. Z kolei w obszarach dotyczących innych podmiotów aparatu państwowego podlegają one ich „kontroli”. W ten sposób wzajemne hamowanie się organów gwarantuje ich relatywną równowagę²⁶¹. Jednocześnie hamulce te są „co najwyżej instrumentami wpływu na drugą władzę, a nie współdziałania czy współpracy”²⁶².

Podstawy reżimu prezydenckiego były efektem realizacji określonych koncepcji ustrojowych, wśród których idea podziału władzy i dążenie do uniknięcia słabości ustrojowych znanych z brytyjskiego wzorca okazały się kluczowe. Jednocześnie sam kształt współczesnego reżimu prezydenckiego, analogicznie do modelu parlamentarnego, jest rezultatem późniejszej jego ewolucji²⁶³ i dostosowywania do wyzwań współczesności²⁶⁴.

W rezultacie zaaranżowanego przez The Founding Fathers²⁶⁵ reżimu politycznego, jak również jego późniejszej ewolucji, ukształtował się model, w którym jednostka dysponuje uprawnieniami głowy państwa i pełnią władzy wykonawczej, a przy tym nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed organami władzy ustawodawczej. Model ten funkcjonuje w ramach specyficznej, amerykańskiej dwupartyjności, w której, jak wskazują przykłady z praktyki politycznej, nie są niemożliwe sytuacje, gdy w administracji prezydenckiej działają przedstawiciele partii konkurencyjnej względem ugrupowania, z którego wywodzi się głowa państwa. Jest to po części wynikiem zacierania się w miarę upływu czasu różnic ideologicznych pomiędzy dwoma głównymi podmiotami sceny partyjnej.

²⁶¹ R.M. MAŁAJNY: *Doktryna podziału...*, s. 182–185, 230–231.

²⁶² Cyt. za: A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 113.

²⁶³ Jedną z propozycji periodyzacji historii ustroju politycznego Stanów Zjednoczonych Ameryki wskazuje na następujące okresy: 1) tworzenie podstaw ustroju politycznego (1776–1803), 2) dominacja Kongresu mimo pojawiania się tzw. silnych prezydentów, dążących do rozszerzenia swoich konstytucyjnych uprawnień (XIX wiek), 3) wzrastająca rola prezydenta przy milczącej aprobacie Kongresu (od przełomu XIX i XX wieku do połowy XX wieku), 4) dalsze rozszerzanie się wpływów prezydenta, prowadzące do pojawienia się oskarżeń o początek „imperialnej” prezydentury (od połowy XX wieku do daty rezygnacji Richarda Nixona z urzędu prezydenta), 5) odzyskiwanie przez Kongres równorzędnej roli względem prezydenta – silnej władzy wykonawczej towarzyszy silna władza ustawodawcza, co potwierdza żywotność amerykańskiego wzorca podziału władzy. Zob.: W. ZAKRZEWSKI: *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*. W: *Ustroje państw współczesnych...*, s. 176–177.

²⁶⁴ Bardzo obrazowo wyraził to Wojciech Zakrzewski, konstatując, że amerykański reżim polityczny „końca XVIII w. ma się tak do współczesnego, jak jazda dyliżansem do lotu odrzutowcem”. Cyt. za: ibidem, s. 174.

²⁶⁵ Na temat sposobów pojmowania tego określenia w nauce amerykańskiej zob.: R.M. MAŁAJNY: *Doktryna podziału...*, s. 12.

Warto przy tym podkreślić, że ewolucja amerykańskiego systemu partyjnego ma wyraźny związek z historią wyborów prezydenckich²⁶⁶. Partie mają przede wszystkim charakter koalicji wyborczych, a ich celem są zwycięstwa w kolejnych elekcjach. Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na interesującą hipotezę, sformułowaną przez Waldemara Wojtasika, o domniemaniu występowania pośredniego związku pomiędzy prezydenckim charakterem reżimu politycznego a koncentracją systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym²⁶⁷.

W przeciwieństwie do modelu parlamentarnego, we współczesnym świecie nie występuje wiele odmian reżimu prezydenckiego. Nie oznacza to oczywiście, że w państwach, które przyjęły rozwiązania charakterystyczne dla tego modelu, stworzone instytucje polityczne są identyczne i nie uwzględniają mechanizmów sprawowania władzy typowych dla określonej kultury politycznej. Taka konstatacja oznaczałaby swoistą uniformizację tego modelu, co nie jest możliwe w świetle wiedzy na temat dynamiki systemów politycznych. Jednakże, mimo różnic objawiających się na poziomie konkretnych rozwiązań, specyficzną cechą prezydencjizmu wydaje się niewielka możliwość modyfikacji w odniesieniu do kształtu poszczególnych instytucji i charakterystyki relacji pomiędzy nimi. Powoduje to, że wszelkiego rodzaju próby implementacji rozwiązań typowych dla tego reżimu politycznego skutkują, na poziomie analiz politologicznych, porównywaniem ich do amerykańskiego wzorca²⁶⁸, z którego one czerpią inspirację²⁶⁹. Zabieg ten zazwyczaj nie wypada korzystnie dla takich systemów politycznych. W 1988 roku Fred W. Riggs zwrócił uwagę na to, że wśród państw Ameryki Łacińskiej, Azji i Afryki, w których zaimplementowano reżim prezydencki wzorowany na rozwiązaniach ustrojowych Stanów Zjednoczonych Ameryki, nie udało się uniknąć przynajmniej jednej sytuacji zakłócenia ciągłości ich trwania²⁷⁰. Pogląd ten wywołał dyskusję, która nie została zakończona i generalnie sprowadza się do próby odpowiedzi na pytanie o to, czy stan taki spowodowany jest cechami reżimu prezydenckiego, czy też głównym powodem problemów są warunki, w których on funkcjonuje²⁷¹. Odpowiedź nie jest ani prosta, ani oczywista, i wymaga przede wszystkim opisanie konstytutywnych cech reżimu prezydenckiego.

²⁶⁶ Zob.: A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 122.

²⁶⁷ W. WOJTASIK: *Preferencje ustrojowe jako czynnik dyskrepancyjny identyfikacji ideologicznych i partyjnych*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2, s. 45.

²⁶⁸ W tym kontekście ciekawie brzmi spostrzeżenie, że „nauka o polityce ma swój początek w dostrzeżeniu faktu, że inne narody są rządzone w odmienny sposób niż nasz własny”. Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Metoda porównawcza w badaniach nad demokracją*. „Wrocławskie Studia Politolologiczne” 2001, nr 1, s. 3.

²⁶⁹ J.J. LINZ: *Presidential or Parliamentary Democracy...*, s. 5.

²⁷⁰ Jednocześnie Fred W. Riggs podkreślił, że państwa opierające relacje między legislatywą i egzekutywą na brytyjskim bądź francuskim wzorcu parlamentarnym uniknęły podobnych, negatywnych doświadczeń. Zob.: F.W. RIGGS: *The Survival of Presidentialism...*, s. 249; także: IDEM: *Presidentialism: A Problematic Regime Type*. In: *Parliamentary versus Presidential...*, s. 218–220.

²⁷¹ J.A. CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism...*, s. 2.

Podobnie jak w przypadku reżimu parlamentarnego, poszczególni autorzy zwracają uwagę na różne aspekty definiujące prezydencjalizm. Co do niektórych z nich istnieje powszechna zgoda, inne zaś wzbudzają mniejsze bądź większe kontrowersje. Warto więc przyjrzeć się przynajmniej niektórym propozycjom obecnym w literaturze przedmiotu. Zauważyć przy tym można, że część definicji cechuje podejście w zupełności pozytywne (włączające), co oznacza, że ich autorzy zwracają uwagę na specyficzne elementy, które wykrystalizowały się w trakcie długoletniej ewolucji reżimu prezydenckiego. Jednocześnie nie brakuje definicji, które można by określić jako pozytywno-negatywne (włączająco-wykluczające), tzn. wskazujące nie tylko na elementy charakterystyczne dla tego modelu reżimu politycznego, ale również podkreślające brak określonych rozwiązań. Wydaje się, że w tym drugim podejściu ukryta jest temporalna perspektywa analizy reżimów politycznych, eksponująca historyczną kolejność ich pojawiania się. W ten sposób uwaga zostaje zwrócona na to, że prezydencjalizm, jako „młodszy” od parlamentaryzmu reżim polityczny, zawiera rozwiązania wobec niego konkurencyjne, a równocześnie nie obejmuje tych, które są charakterystyczne dla modelu pierwotnego.

Najprostszy sposób klasyfikacji reżimów politycznych do grupy prezydenckich proponuje Cheibub. Głównym wyznacznikiem dla niego jest kwestia politycznej odpowiedzialności egzekutywy²⁷². Zgodnie z przyjętym wyżej założeniem jego definicja ma wykluczający charakter, za reżimy prezydenckie bowiem uznaje on te, w których funkcjonowanie rządu nie jest uzależnione od poparcia większości parlamentarnej (zob. schemat 4).

Wśród najmniej rozbudowanych charakterystyk reżimu prezydenckiego wymienić można propozycję Stepana i Skach, która sprowadza się do założenia o wzajemnej niezależności dwóch gałęzi władzy, czyli legislatywy i egzekutywy. Obydwie władze mają własne źródło legitymizacji i wybierane są na konstytucyjnie określony czas²⁷³. Nie wchodząc w szczegóły, warto podkreślić istotność powyższego spostrzeżenia w kontekście realiów funkcjonowania reżimów prezydenckich. Fakt, iż suweren dokonuje wyboru dwóch organów władzy państwowej, może skutkować tym, że reprezentować one będą różne większości (np. pod względem politycznym). Rozwijając powyższą charakterystykę, należy zwrócić uwagę na to, że jeśli organy legislatywy i egzekutywy mają stałe kadencje i ich istnienie nie jest wzajemnie od siebie uzależnione, może prowadzić to do impasu między nimi, będącego efektem braku konstytucyjnego mechanizmu rozwiązywania konfliktów²⁷⁴. Poza tym generuje to jeszcze problem kontroli nad biurokracją, która w tego typu reżimach jest podzielona pomiędzy dwa rywalizujące z sobą centra władzy²⁷⁵.

²⁷² Ibidem, s. 35.

²⁷³ A. STEPAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks...*, s. 3–4.

²⁷⁴ J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI: *Democratic Institutions...*, s. 153.

²⁷⁵ F.W. RIGGS: *Presidentialism versus Parliamentarism...*, s. 257.

Na dwie cechy prezydenckiego modelu rządów zwraca uwagę Scott Mainwaring²⁷⁶. Po pierwsze, podkreśla on, że szef egzekutywy wybierany jest w elekcji powszechnej, niezależnej od parlamentarnej. Takie spojrzenie wymusza oddzielenie dwóch obszarów aktywności prezydenta – z jednej strony jego działań wykonywanych z racji pełnienia funkcji głowy państwa, z drugiej zaś stania na czele władzy wykonawczej. Takie rozdzielne ujęcie ma daleko idące konsekwencje eksplanacyjne, zwłaszcza jeśli uwzględnimy problematykę sposobu elekcji prezydentów w różnych modelach reżimów politycznych. Otóż nawet jeśli w ramach modelu parlamentarnego prezydent wybierany jest w powszechnych i bezpośrednich wyborach, nie oznacza to, że stoi on na czele władzy wykonawczej²⁷⁷. Druga wymieniana przez Mainwaringa cecha prezydenccjalizmu odnosi się do sztywności kadencji prezydenta, która może zostać skrócona wyłącznie (poza względami naturalnymi) w drodze przeprowadzenia procedury impeachmentu. Jednakże ze względu na jej ekstraordynaryjny charakter nie stanowi ona o specyfice opisywanego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*. Zatem sprawowanie urzędu prezydenta nie jest uzależnione od woli legislatury.

Podobnie, acz nieco inaczej rozkładając akcenty, definiuje prezydencką formę rządów Linz. Dla tego autora jej wyróżnikami są:

- 1) podwójna, demokratyczna legitymacja władzy;
 - 2) z góry określony czas udzielonych prezydentowi pełnomocnictw.
- Takie ujęcie daje mu możliwość eksponowania „sztywności” prezydenccjalizmu, będącej konsekwencją braku demokratycznej reguły umożliwiającej rozwiązanie ewentualnego konfliktu między legislaturą i egzekutywą. W istotny sposób odróżnia to ten model reżimu politycznego od parlamentaryzmu, który cechuje większa „elastyczność”. Ma to znaczenie dla postrzegania ewentualnych konfliktów na linii legislatura – egzekutywa, to bowiem, co w parlamentaryzmie określono by mianem kryzysu rządowego, w prezydenccjalizmie przybrałoby postać kryzysu ustrojowego²⁷⁸.

Równie ciekawa wydaje się propozycja Lijpharta, który, analogicznie do sposobu definiowania parlamentaryzmu, wskazuje na trzy konstytutywne oraz trzy dodatkowe cechy prezydenckiego modelu rządów. Do pierwszej grupy zalicza on następujące atrybuty:

²⁷⁶ S. MAINWARING: *Presidentialism in Latin America*. „Latin American Research Review” 1990, Vol. 25, no 1, s. 158–159.

²⁷⁷ Propozycja powyższa jest interesująca i niewątpliwie stanowi również istotny pośredni wkład do debaty o powszechności wyborów prezydenckich w reżimach parlamentarnych, choć pominięcie znaczenia aspektu legitymizacyjnego jako determinanty stylu sprawowania urzędu mogłoby zachwiać fundamentami całej koncepcji. Znaczenie powszechności prezydenckiej elekcji w prezydenccjalizmie podkreśla Waldemar Wojtasik, pisząc, że „skupienie silnej, spersonalizowanej egzekutywy jest wynikiem wysokiej wyborczej legitymizacji, pochodzącej z powszechnych wyborów”. Cyt. za: W. WOJTASIK: *Preferencje ustrojowe...*, s. 44–45.

²⁷⁸ J.J. LINZ: *Zagrożenia systemu prezydenckiego...*, s. 32–33, 44, 46.

- 1) szef egzekutywy jest wybierany na określony czas i sprawowanie przez niego urzędu nie jest uzależnione od zaufania parlamentu;
- 2) prezydent wybierany jest w powszechnej elekcji (bezpośrednio bądź przez wyłonione w powszechnych wyborach kolegium elektorskie);
- 3) jednoosobowość egzekutywy, co przejawia się m.in. w tym, że członkowie administracji prezydenckiej (gabinetu) są bardziej doradcami prezydenta, a ten ostatni najważniejsze decyzje może podejmować wspólnie z nimi, ale także bez nich, a nawet wbrew ich woli²⁷⁹.

W nawiązaniu do ostatniego z wymienionych atrybutów warto zwrócić uwagę, że nie wszyscy autorzy podzielają opinię o jednoosobowości egzekutywy w prezydenchalizmie. Sartori uważa bowiem, że można co najwyżej mówić o prezydenckim kierownictwie egzekutywą²⁸⁰. Wydaje się, że istnieje możliwość pogodzenia stanowisk obydwu autorów, z zachowaniem jednocześnie ich autorskiego charakteru. Z jednej strony rację ma Lijphart, w którego stanowisku odczytać da się odwołanie do szerokiego zakresu władzy prezydenta, *de facto* jednoosobowej odpowiedzialności za podejmowane działania, czy w końcu postrzeganie członków gabinetu (administracji) w kategoriach organu pomocniczego prezydenta. Z drugiej strony nie sposób odmówić racji włoskiemu politologowi, zakładającemu, że dominująca pozycja prezydenta nie wyklucza faktu, iż w prezydenckiej administracji działa liczny sztab ludzi realizujących jego polityczną wolę. Czy to jednak uprawnia do kwestionowania jednoosobowości egzekutywy? W dalszej części rozdziału będzie okazja do tego, by powrócić do zasygnalizowanego problemu.

Wracając do koncepcji Lijpharta, należy zauważyć, że wymieniając dodatkowe właściwości modelu reżimu prezydenckiego, wskazuje on na to, iż:

- 1) separacja władz oznacza nie tylko niezależność legislatywy i egzekutywy, ale wiąże się również z tym, że ta sama osoba nie może jednocześnie sprawować funkcji w obrębie obydwu z nich;
- 2) prezydent nie może rozwiązać parlamentu;
- 3) prezydent jest jednocześnie głową państwa i szefem rządu²⁸¹.

Trzy ostatnie wyróżniki, wobec istnienia niemałej liczby wyjątków potwierdzonych praktyką konstytucyjną w państwach z prezydencką formą rządów, mają charakter bardziej cech przymiotnych niż konstytutywnych tego modelu rządów.

Przy okazji prezentacji powyższej koncepcji warto odnotować jej włączająco-wykluczający charakter. Zarówno wśród cech konstytutywnych, jak i przymiotnych prezydenchalizmu pojawiły się takie, które ewidentnie nawiązują do modelu parlamentarnego, jednocześnie podkreślając konkurencyjny względem niego charakter. Po pierwsze dotyczy to wyeksponowania faktu, że działanie

²⁷⁹ A. LIJPHART: *Patterns of Democracy...*, s. 117–118.

²⁸⁰ G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 84.

²⁸¹ A. LIJPHART: *Patterns of Democracy...*, s. 124–126.

szefa egzekutywy nie jest uzależnione od woli większości parlamentarnej, po drugie zaś cech przymiotnych dotyczących zakazu łączenia stanowisk w egzekutywie i legislatywie przez jedną osobę, jak i niemożności rozwiązania parlamentu, będących elementami charakterystycznymi większości reżimów parlamentarnych.

Podobnie jak Lijphart, również na trzy konstytutywne cechy prezydenccjalizmu wskazuje Sartori. Zgodnie z jego koncepcją wybór prezydenta na z góry określony czas (od czterech do ośmiu lat) uzależniony jest od wyniku powszechnej elekcji. Jednocześnie autor ten zwraca uwagę, że „jest to niewątpliwie warunek konieczny definiowania [reżimu prezydenckiego – R.G.], ale bynajmniej niewystarczający”²⁸². Głównym tego powodem jest fakt, że powszechne wybory prezydenckie odbywają się także w demokracjach, które z pewnością nie spełniają kryteriów prezydenccjalizmu. W tym zakresie propozycja włoskiego politologa jest zbieżna z poglądem Lijpharta. Jedyna różnica dotyczy opisanego już wyżej problemu uznania bądź nieuznania zasady jednoosobowości egzekutywy.

Inna ciekawa propozycja opisu specyfiki prezydenckiego modelu reżimu politycznego obejmuje cztery właściwości. Jej autorzy, Matthew Soberg Shugart i John M. Carey, wychodzą od popularnego w literaturze przedmiotu założenia, że szef egzekutywy wyłaniany jest w wyborach powszechnych. Idąc dalej, wskazują oni na to, że czas udzielonych szefowi egzekutywy i parlamentowi pełnomocnictw jest z góry określony, co w konsekwencji determinuje fakt, że działalność obydwu organów nie jest uzależniona od wzajemnego zaufania. W związku z tym wybrany w powszechnej elekcji prezydent określa skład egzekutywy i kieruje nią. Takie spojrzenie na reżim prezydencki oddaje przede wszystkim jego specyfikę objawiającą się w odrębnym pochodzeniu legislatywy i egzekutywy, a także w ich niezależnym funkcjonowaniu. Wymienieni wyżej autorzy dodają jeszcze czwartą właściwość, którą określają jako logicznie wynikającą z poprzednich. Otóż prezydent ma konstytucyjnie zagwarantowaną władzę tworzenia prawa. Nie chodzi przy tym o to, by szef egzekutywy dublował albo odbierał przyznane legislatywie uprawnienia w zakresie stanowienia prawa, ale o to, że prezydent ma kompetencje w obszarze prawotwórstwa (takie, jak np. veto ustawodawcze), pozwalające mu odgrywać istotniejszą rolę niż tylko szefa literalnie pojmowanej egzekutywy, wyłącznie realizującej prawo, na którego tworzenie nie ma ona żadnego wpływu. Spostrzeżenie to ma szczególnie dużą wartość w kontekście powszechnych wyborów prezydenckich, tylko bowiem poprzez uprawnienia w zakresie szeroko pojętego prawotwórstwa możliwa jest realizacja programu politycznego, który zyskał społeczną aprobatę²⁸³.

²⁸² Cyt. za: G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 83.

²⁸³ M.S. SHUGART, J.M. CAREY: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York 1992, s. 19–20.

Zdecydowanie włączająco-wykluczającą charakterystykę reżimu prezydenckiego proponuje Ludwikowski. Jego koncepcja obejmuje trzy cechy, ale powstała ona w oparciu o wyekspozowanie przeciwstawień wobec reżimów parlamentarnych, o czym świadczą dwa z trzech wymienionych przez tego autora atrybutów prezydenjalizmu. Jego propozycja obejmuje następujące właściwości:

- 1) scentralizowana jednocłonowa egzekutywa, w której ramach wybrany w bezpośrednich wyborach prezydent sprawuje jednocześnie funkcje głowy państwa i szefa rządu;
- 2) brak politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem;
- 3) brak możliwości rozwiązania parlamentu przez egzekutywę²⁸⁴.

Jak więc widać, druga i trzecia z wymienionych cech ewidentnie mają charakter przeciwstawny wobec modelu reżimu parlamentarnego.

Sama koncepcja Ludwikowskiego wzbudza pewne wątpliwości. W odniesieniu do pierwszej ze wskazanych przez niego cech właściwsze wydaje się stawianie warunku wyboru prezydenta w elekcji powszechnej, a niekoniecznie bezpośredniej. Przyjęcie bowiem zaproponowanej perspektywy skutkowałoby tym, że przynajmniej na gruncie formalnym do grupy reżimów prezydenckich nie można by zaliczyć Stanów Zjednoczonych Ameryki, a więc państwa, w którym reżim ten się rozwinął i stał wzorem dla niemałej liczby systemów politycznych na świecie²⁸⁵. Druga wątpliwość ma na celu doprecyzowanie mogącej powstać nieścisłości, a dotyczy niemożliwości rozwiązania parlamentu przez egzekutywę. Uznanie tej cechy za konstytutywną dla reżimów prezydenckich może sugerować, że systemy polityczne, w których nie przewidziano możliwości rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji, nie mogą być włączone do grupy reżimów parlamentarnych. Tymczasem, o ile w przypadku tych ostatnich brak opisywanego mechanizmu jest możliwy, gdyż nie jest on konieczny, o tyle w prezydenjalizmie jego włączenie do rozwiązań ustrojowych jest niemożliwe ze względu na większy rygorizm w podejściu do zasady podziału władzy. Dlatego za bardziej zasadny należałoby uznać zabieg dokonany przez Lijpharta, który niemożliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta przed upływem kadencji zaliczył do grupy dodatkowych cech prezydenckiego modelu reżimu politycznego²⁸⁶.

²⁸⁴ R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne...*, s. 259.

²⁸⁵ Konstytucje państw, w których relacje między legislatywą i egzekutywą zbudowano na prezydenckim modelu reżimu politycznego, przewidując procedury rezerwowe wyboru prezydenta (głowy państwa i szefa rządu), nie zawsze łączą je z organizacją kolejnych wyborów powszechnych, powierzając to zadanie organowi posiadającemu już demokratyczną legitymację. Zob. np.: Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Poprawka XII. Przeł. A. PUŁŁO. Warszawa 2002. Nie zmienia to oczywiście generalnej oceny tego, że istnieje pełne uzasadnienie dla wyboru prezydenta z szerokim zakresem kompetencji władczych w wyborach powszechnych. Rozwiązania przyjęte w ramach procedur rezerwowych postrzegać należy raczej jako próbę stworzenia możliwie najbardziej racjonalnych mechanizmów uniemożliwiających zablokowanie wyboru prezydenta.

²⁸⁶ A. LIJPHART: *Patterns of Democracy...*, s. 125–126.

Inną propozycję na gruncie rodzimej literatury przedmiotu przedstawił Jacek Raciborski. Wymienia on pięć charakterystycznych cech prezydencjalizmu:

- 1) dualizm politycznej reprezentacji obywateli;
- 2) prezydent jest jednocześnie głową państwa i szefem egzekutywy, którą kreuje samodzielnie;
- 3) parlament nie może skrócić kadencji prezydenta (z wyjątkiem pozbawienia go urzędu za łamanie konstytucji lub przestępstwo kryminalne), ale również prezydent nie może rozwiązać parlamentu;
- 4) prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem;
- 5) parlament autonomicznie stanowi prawo (zazwyczaj prezydentowi nie przysługuje inicjatywa ustawodawcza), ale najczęściej prezydent może wyrazić veto ustawodawcze, którego odrzucenie wymaga kwalifikowanej większości głosów²⁸⁷.

Z kolei jedną z najbardziej rozbudowanych, a równocześnie interesujących charakterystyk reżimu prezydenckiego zaproponował Pułło. Zwraca on uwagę na kilka płaszczyzn: doktrynalną, organizacyjną, personalną i funkcjonalną, pozostających ze sobą we wzajemnych zależnościach. Punktem wyjścia koncepcji zaproponowanej przez cytowanego autora jest uznanie podziału władzy za naczelną zasadę organizacyjną prezydenckiego modelu rządów. Konsekwencją przyjęcia tej zasady na płaszczyźnie organizacyjnej jest odrzucenie instytucji politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem, a także możliwości rozwiązania tego ostatniego przed upływem jego konstytucyjnej kadencji przez egzekutywę. Z kolei na płaszczyźnie personalnej realizacja zasady podziału władzy przejawia się w rygorystycznym przestrzeganiu niepołączalności stanowisk w obszarze władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także przeprowadzaniu, niezależnych od parlamentarnych, powszechnych wyborów prezydenta, równocześnie pełniącego funkcje głowy państwa i szefa rządu. Nie mniej istotna jest płaszczyzna funkcjonalna, na której przestrzeganie zasady podziału władzy wiąże się ze ścisłym rozgraniczeniem funkcji i kompetencji realizowanych przez organy zaliczane do poszczególnych obszarów władzy. Kolejna cecha prezydencjalizmu wymieniona przez Pułłę jest dowodem na to, że zasady podziału władzy nie należy utożsamiać z separacją władz w dosłownym tego słowa znaczeniu. Jest ona bowiem łagodzona poprzez wprowadzenie mechanizmów równoważenia władz, rozstrzygających o ich wzajemnym wpływie i zależnościach. Dlatego nie bez znaczenia jest pojęcie „hamulców i równowagi”, a najdalej idącym środkiem wpływu jednej władzy na drugą jest prezydenckie prawo weta wobec ustaw uchwalonych przez parlament. W końcu w prezentowanej koncepcji znalazło się miejsce również dla władzy sądowniczej, co może stanowić zaskoczenie. Otóż jej autor za gwarancję utrzymania demokratycznego charakteru reżimu i uniknięcia prawdopodobnego w prezydencjalizmie impasu w relacjach pomiędzy egzeku-

²⁸⁷ J. RACIBORSKI: *System rządów w Polsce...*, s. 76.

tywą i legislatywą uznać przyznanie władzy sądowniczej określonych uprawnień względem dwóch pozostałych władz²⁸⁸. W ten sposób prawo „kontroli sądowej” staje się istotnym elementem systemu „hamulców i równowagi”. Warto podkreślić, że ostatnia z opisanych cech sprawdza się szczególnie dobrze w amerykańskiej odmianie prezydencałizmu. Zresztą Pułło w opracowaniu napisanym mniej więcej dekadę wcześniej zwrócił uwagę na to, że odwołując się do przykładu amerykańskiego, można by wymienić jeszcze inne cechy reżimu prezydenckiego, których równocześnie nie powinno się traktować w kategoriach jego podstaw teoretycznych. Po pierwsze, odnosi się to do faktu niewystępowania gabinetu w sensie konstytucyjnym, a po drugie do istnienia bikameralnego parlamentu, co z kolei ma znaczenie w systemie równowagi władz²⁸⁹.

Jeszcze bardziej rozbudowaną, niż zaprezentowana, charakterystykę reżimu prezydenckiego przedstawił Douglas V. Verney. Jego propozycja obejmuje aż jedenaście cech tego modelu. Wychodzi on od różnicy pomiędzy rozwojem legislatury w reżimie parlamentarnym i prezydenckim. W tym pierwszym, jak zwraca uwagę Verney, zgromadzenie na pewnym etapie rozwoju przejęło kontrolę nad rządem, funkcjonując odtąd jako parlament, z kolei w prezydencałizmie nic takiego nie nastąpiło i „zgromadzenie pozostało zgromadzeniem”²⁹⁰. Druga charakterystyczna cecha reżimu prezydenckiego, na którą zwraca uwagę cytowany autor, wiąże się z faktem, że egzekutywa nie jest podzielona, co nie znaczy, że jej kształt podobny jest do przedparlamentarnej formy rządu, kiedy gabinetowi (egzekutywie) przewodził monarcha. Prezydencka egzekutywa ma bowiem legitymację uzyskaną bezpośrednio od narodu w drodze elekcji powszechnej i na z góry określony czas (na podstawie przykładu amerykańskiego można wskazać także charakterystyczny element, polegający na jednoczesnym przeprowadzaniu wyborów parlamentarnych z prezydenckimi). Trzecia cecha prezentowanej koncepcji dotyczy faktu połączenia w instytucji prezydenta funkcji szefa rządu i głowy państwa. Po czwarte, bez względu na dodatkowe obostrzenia (np. formalna zgoda innego organu), prezydent powołuje szefów ministerstw (departamentów),

²⁸⁸ A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 30–31.

²⁸⁹ A. PUŁŁO: *System prezydencki...*, s. 63–64.

²⁹⁰ Cyt. za: D.V. VERNEY: *Parliamentary Government...*, s. 41. W literaturze anglojęzycznej rozróżnienie między parlamentem a zgromadzeniem jest stosunkowo często eksponowane. Cytowani już Matthew Soberg Shugart i John M. Carey wolą np. używać określenia „zgromadzenie” (*assembly*) niż „legislatura”, jak bowiem, sugerują, lepiej ono oddaje powszechną cechę reżimów demokratycznych, związaną z egzystencją organu, w którym wybrani w powszechnej elekcji przedstawiciele realizują zagwarantowane im konstytucyjnie funkcje. Z kolei w sytuacji, gdy pojawia się kwestia politycznej odpowiedzialności rządu przed takim organem, proponują używać terminu „parlament”. Natomiast w odniesieniu do reżimów prezydenckich, w których zasada podziału władzy odgrywa rolę kluczową, proponują oni używać pojęcia „kongresu”. Zob.: M.S. SHUGART, J.M. CAREY: *Presidents and Assemblies...*, s. 3. W rodzimej literaturze przedmiotu nie ma zwyczaju przeprowadzania tak skomplikowanych zabiegów terminologicznych, w związku z czym w niniejszej publikacji również zostały one pominięte.

którzy pozostają jego podwładnymi. W konsekwencji ta specyficzna relacja determinuje piątą cechę wyróżniającą prezydencjalizm, a dotyczącą monokratycznego charakteru egzekutywy. Po szóste, istotnym elementem tego reżimu jest zasada niepołączalności stanowisk w legislatywie i egzekutywie. Siódma cecha, wymieniana przez Verneya, odnosi się do kwestii odpowiedzialności egzekutywy. Nie ponosi ona odpowiedzialności politycznej utożsamianej z odpowiedzialnością parlamentarną, ale ponosi odpowiedzialność konstytucyjną, której wyrazem jest obecność w systemie instytucji impeachmentu. Po ósme, prezydent nie dysponuje prawną możliwością rozwiązania parlamentu przed upływem konstytucyjnego terminu jego kadencji. Dziewiąta cecha prezydencjalizmu, wskazana przez Verneya, wymaga krótkiego komentarza. Otóż autor ten pisze, że parlament jest dominującą częścią w systemie organów państwa. Oczywiście w obliczu obowiązywania zasady podziału władzy legislatywa i egzekutywa dysponują własnym zakresem kompetencji i żadna z nich nie ma możliwości podporządkowywania sobie drugiej. Autor przytoczonej koncepcji zwraca natomiast uwagę na to, że zakres konstytucyjnej władzy prezydenta uzależniony jest od przyznanych mu prerogatyw, a to z kolei zależy od woli parlamentu, który ma wyłączne prawo dokonywania zmian w konstytucji. W parlamentaryzmie, gdzie zasada podziału władzy stosowana jest w bardziej elastyczny sposób, przedstawiciele egzekutywy, choćby dzięki możliwości równoczesnego zasiadania w parlamencie, mogą wpływać na proces uchwalania i/lub zmiany ustawy zasadniczej. Przedostatni atrybut prezydencjalizmu w przywoływanej koncepcji dotyczy faktu bezpośredniej odpowiedzialności egzekutywy przed elektoratem²⁹¹. W końcu ostatnia cecha dotyczy tego, że w reżimach prezydenckich władza nie jest zogniskowana w jednym organie. Zamiast koncentracji władzy obecny jest w nich jej podział, a zamiast jej jedności – fragmentaryzacja²⁹².

Przedstawione koncepcje dotyczące charakterystyki modelu prezydenckiego reżimu politycznego ukazują, jak skomplikowane jest to zagadnienie, zwłaszcza w kontekście prowadzenia analizy politologicznej. Przedstawione propozycje potwierdzają, że niektóre z wymienianych cech mają fundamentalne znaczenie dla ukazania specyfiki prezydencjalizmu, inne zaś są konsekwencją indywidualnego, w pełni autorskiego spojrzenia na badane zagadnienia. Bez względu na to, do której grupy zostaną zaliczone poszczególne właściwości, niewątpliwie wzbogacają one wiedzę o specyfice demokratycznych reżimów politycznych.

Wadą niektórych koncepcji jest to, że ich autorzy nazbyt często odwołują się do amerykańskiego wzorca, nie usiłując dojrzeć poszczególnych konstytucyjnych elementów prezydencjalizmu w bardziej abstrakcyjny sposób. Zabieg taki można oczywiście uzasadnić tym, że system polityczny Stanów Zjednoczonych

²⁹¹ Kwestia bezpośredniego wyboru prezydenta przez naród nie tylko wiąże się z jego odpowiedzialnością przed elektoratem, ale może prowadzić również do powstania demokracji delegatywnej. Zob.: G. O'DONNELL: *Delegative Democracy*. "Journal of Democracy" 1994, Vol. 5, no 1.

²⁹² D.V. VERNEY: *Parliamentary Government...*, s. 38–47.

Ameryki jest kolebką reżimu prezydenckiego i tam kształtowały się jego atrybuty w długotrwałym procesie historycznym. To nadmierne przywiązanie do amerykańskiego wzorca wpływa jednak w znaczący sposób na negatywne oceny implementacji tych rozwiązań w innych systemach politycznych, zwłaszcza rejonów Ameryki Łacińskiej, Azji i Afryki. Bezrefleksyjne sięganie do pierwowzoru może skutkować wykluczeniem możliwości skutecznego i zadowalającego wykorzystania instytucji reżimu prezydenckiego poza USA. Jednocześnie należy podkreślić, że powyższe uwagi nie mają na celu polemizowania z tezą, iż Stany Zjednoczone Ameryki pozostają jedynym państwem, w którym prezydencki reżim polityczny sprawdził się w długim okresie. Pytanie dotyczy jednak tego, w jakim stopniu jest to konsekwencją charakterystycznych rozwiązań prezydenckiego modelu rządów²⁹³, a w jakim warunków, w których one funkcjonują²⁹⁴ (kontekstu sytuacyjnego, kultury politycznej i tradycji rozwiązywania konfliktów politycznych czy zdolności i umiejętności polityków zajmujących najwyższe stanowiska państwowe).

W kontekście zaprezentowanych wyżej koncepcji konieczne jest podjęcie próby autorskiego określenia cech charakteryzujących prezydencki model reżimu politycznego. Podobnie jak w przypadku opisu reżimu parlamentarnego, przyjęte zostanie założenie o konieczności wskazania zarówno cech konstytutywnych prezydencjalizmu, jak i tych elementów, których obecność wyklucza możliwość uznania, iż model ten jest realizowany. Tym razem jednak najpierw zostanie scharakteryzowana druga grupa atrybutów, co uzasadnione jest tym, że reżim prezydencki kształtował się w opozycji do parlamentaryzmu. Dlatego warto wiedzieć, jakie rozwiązania wykluczają model prezydencki, by następnie opisać specyfikę jego instytucji.

Rozpatrując kwestię tego, jakich instytucji, mechanizmów i rozwiązań ustrojowych nie sposób powiązać z prezydenckim modelem rządów, wskazać wypada na wymiar zarówno organizacyjny, jak i funkcjonalny tego zagadnienia. W odniesieniu do pierwszego z nich wymienić należy:

- 1) dualistyczny charakter egzekutywy;
- 2) jednoczesne łączenie stanowisk w ramach legislatywy i egzekutywy.

W odniesieniu do drugiego istotne są zwłaszcza:

- 1) uzależnienie egzystencji egzekutywy od zaufania parlamentu;
- 2) możliwość przedterminowego rozwiązania parlamentu przez prezydenta.

Dualizm władzy wykonawczej jest przede wszystkim elementem charakterystycznym reżimów parlamentarnych, w których dzielona jest ona pomiędzy rząd z premierem na czele i głowę państwa. Podobna struktura organizacyjna tej gałęzi władzy państwowej występuje w reżimach semiprezydenckich (mieszanych),

²⁹³ Zob. m.in.: J.J. LINZ: *Zagrożenia systemu prezydenckiego...*; IDEM: *Presidential or Parliamentary Democracy...*; A. STEPAN, C. SKACH: *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*. In: *The Failure of Presidential Democracy...*

²⁹⁴ Zob. m.in.: J.A. CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism...*

gdzie formalnie jest ona podzielona, choć faktycznie może pozostawać w ręku prezydenta²⁹⁵. Przy tej okazji należy także podkreślić, że w reżimie prezydenckim nie występuje rząd (gabinet) w tradycyjnym, znanym z parlamentaryzmu znaczeniu, którego specyfikę dobrze oddaje definicja eksponująca wymiar zarówno organizacyjny, jak i funkcjonalny, mówiąca, że jest to „kolegialny organ państwowy złożony z premiera i ministrów, ponoszący za swą działalność odpowiedzialność przed parlamentem (niekiedy także przed głową państwa)”²⁹⁶.

Dualizm egzekutywy oznacza więc swoistą dekoncentrację władzy wykonawczej. W konsekwencji taki układ pod względem organizacyjnym i funkcjonalnym nie odpowiada założeniom prezydenckiego modelu reżimu politycznego, w którym funkcje głowy państwa i szefa rządu są skoncentrowane w jednym organie. Ze względu na jego jednoosobowy charakter powstaje specyficzna sytuacja, w której szeroki zakres władzy państwowej pozostaje pod kontrolą jednostki.

Ze względu na opisane wyżej powiązania reżimu prezydenckiego z zasadą podziału władzy nie jest możliwe, aby ktokolwiek łączył stanowiska w obrębie władzy ustawodawczej i wykonawczej. O ile w parlamentaryzmie za normalną należy uznać sytuację, w której deputowani są równocześnie członkami rządu, a ewentualne odstępstwa od tej reguły nie podważają fundamentów tego modelu reżimu politycznego, o tyle założenia prezydenccjalizmu w tym względzie są sztywne i nie dopuszczają odstępstw od zasady *incompatibilitas* w opisywanym wymiarze. Tej konstatacji nie zmienia nawet to, że w kolebce reżimu prezydenckiego, Stanach Zjednoczonych Ameryki, wiceprezydent jest przewodniczącym („prezydentem”) senatu²⁹⁷. Faktu tego nie należy zresztą przeceniać, na gruncie praktyki politycznej bowiem związki wiceprezydenta USA z senatem nie są zbyt częste. Przejawia się to m.in. w tym, że izba wybiera przewodniczącego *pro tempore*, który wykonuje obowiązki pod nieobecność wiceprezydenta²⁹⁸.

Zakaz łączenia stanowisk w obrębie władzy ustawodawczej i wykonawczej ma istotne znaczenie dla praktycznej sfery funkcjonowania polityki w reżimach prezydenckich, a zwłaszcza jej personalnego wymiaru. Chodzi przede wszystkim o wykorzystanie politycznych kadr, co w znaczący sposób różnicuje prezydenckie i parlamentarne modele reżimów politycznych. Warto zwrócić uwagę na to, że o ile w tych drugich polityk zasiadający w parlamencie po objęciu stanowiska w rządzie nie musi zrzekać się mandatu, co stanowi dla niego swoistą gwarancję kontynuowania kariery politycznej w strukturach władzy państwowej po zakończeniu działalności w gabinecie, o tyle w reżimach prezydenckich decyzyja

²⁹⁵ A. ANTOSZEWSKI: *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 283.

²⁹⁶ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 283; także: A. ANTOSZEWSKI: *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 301; W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 11.

²⁹⁷ Zob.: *Konstytucja Stanów Zjednoczonych...*, Art. I § 3.

²⁹⁸ A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 134.

o objęciu stanowiska w administracji oznacza przerwanie, a w rzeczywistości zakończenie kariery parlamentarnej. Poza tym charakterystyczne jest to, że w reżimach prezydenckich w wyniku alternacji władzy zazwyczaj następuje całkowita wymiana aparatu administracyjnego, podczas gdy w parlamentarnym modelu współczynnik powrotu ministrów jest o wiele wyższy. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest to, że dzięki możliwości łączenia funkcji parlamentarzysty i ministra (premiera) nie następuje automatyczne wykluczenie konkretnej osoby z politycznego „obiegu”²⁹⁹ po zakończeniu misji ministerialnej. W konsekwencji każda kolejna zmiana układu sił politycznych w parlamencie może ponownie wynieść do władzy ugrupowanie, które ona reprezentuje, a to oznacza możliwość ponownego objęcia stanowiska rządowego przez osobę posiadającą już doświadczenie w pracy w strukturach władzy wykonawczej. W prezydencjalizmie taka sytuacja, m.in. ze względu na opisywany zakaz łączenia stanowisk w obrębie legislatywy i egzekutywy, nie jest możliwa.

Z reżimem prezydenckim nie koresponduje także zasada parlamentarnej odpowiedzialności egzekutywy. Jakikolwiek uzależnienie jej egzystencji od woli większości parlamentarnej stanowiłoby naruszenie zasady wzajemnej niezależności organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Taka sytuacja byłaby też nie do zaakceptowania w kontekście legitymizacji władzy prezydenckiej, której źródłem jest suweren, gdyż oznaczałoby to, że organ czerpiący swoją legitymację z woli narodu odpowiadałby przed organem dysponującym tym samym typem legitymizacji³⁰⁰. Charakterystyczna dla prezydencjalizmu podwójna demokratyczna legitymizacja ma właśnie na celu uniezależnienie od siebie legislatywy i egzekutywy. Mające konstytucyjną podstawę oddzielenie obydwu gałęzi władzy skutkuje jednocześnie tym, że niemożliwym jest, by na gruncie formalnym wpływały one na tok swojej pracy, odzwierciedlony możliwością wzajemnego korygowania długości ich kadencji. Dlatego nie tylko parlament nie ma możliwości egzekwowania politycznej odpowiedzialności egzekutywy, ale również prezydent nie może rozwiązać parlamentu przed upływem konstytucyjnego czasu udzielonych jemu pełnomocnictw.

Stając przed zadaniem zdefiniowania reżimu prezydenckiego, konieczne jest wskazanie jego cech konstytutywnych. Za takowe należy uznać:

- 1) monizm egzekutywy;
- 2) wybór prezydenta w elekcji powszechnej i będąca tego konsekwencją podwójna demokratyczna legitymizacja (odnosząca się do parlamentu i prezydenta);
- 3) konstytucyjnie (sztywno) określony czas udzielonych egzekutywie pełnomocnictw.

²⁹⁹ A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnego świata...*, s. 319.

³⁰⁰ Należy podkreślić, że chodzi o odpowiedzialność polityczną, a nie odpowiedzialność prawną, która wyraża się poprzez instytucję impeachmentu.

Monizm egzekutywy

Jak już wcześniej napisano, wszelkie formy dzielenia uprawnień wewnątrz władzy wykonawczej pomiędzy różne organy państwowe są sprzeczne z założeniami reżimu prezydenckiego. Ten bowiem przewiduje, że pełnia władzy wykonawczej należy do prezydenta. W tym miejscu niezbędne jest jednak przypomnienie, że pojęcie „pełni władzy wykonawczej” należy analizować w kontekście obecności w tego typu reżimach mechanizmów równoważenia władz, czyli tego, co w odniesieniu do doświadczeń amerykańskich określane jest mianem „systemu hamulców i równowagi”. Nie istnieje bowiem w praktyce czysty czy też absolutny system separacji władz.

Monizm egzekutywy jest zatem elementem, który uznać należy za konstytutywny dla reżimu prezydenckiego. Oznacza to skupienie władzy wykonawczej w jednym organie, ale w literaturze przedmiotu nie ma jednomyślności co do tego, czy można mówić o oddaniu tej prawnej sfery działalności państwa w ręce jednej osoby. Tę niejednoznaczność doskonale ukazuje różnica zdań pomiędzy dwoma politologami o światowej renomie w zakresie badań nad relacjami pomiędzy legislaturą i egzekutywą. Chodzi o opisaną wcześniej różnicę zdań pomiędzy Lijphartem a Sartorim. Wykazano już, że obydwaj autorzy próbują zwrócić uwagę na różne aspekty tego samego zagadnienia i w tym sensie można próbować ich stanowiska pogodzić. Niemniej jednak z funkcjonalnego punktu widzenia bliższe prawdy jest stanowisko Lijpharta, co oznacza, że w prezydencaлизmie można *de facto* mówić o jednoosobowości egzekutywy. Przesądza o tym wiele kwestii, w tym m.in.: sposób kreowania egzekutywy, czyli powszechne wybory prezydenckie; sposób powoływania i status członków administracji prezydenckiej; sposób podejmowania decyzji przez prezydenta, dający możliwość pominięcia sugestii, poglądów i stanowisk członków jego administracji.

Mimo że można zrozumieć ideę przyświecającą Sartoriemu, który próbował zmiekczyć Lijphartowskie sformułowanie o „jednoosobowości egzekutywy”, to jednak jego pogląd z pewnością generuje niejasności. Tych zaś, jak wiadomo, mimo że wynikają z głębokiej refleksji naukowej, należy unikać. Otóż uznanie zasadności twierdzenia, że nie tyle egzekutywa jest jednoosobowa, ile prezydent jednoosobowo kieruje nią, nasuwa podobieństwo do funkcjonowania rządu premierowskiego³⁰¹ w reżimie parlamentarnym, na którego czele stoi premier wyposażony w szeroki konstytucyjny zakres uprawnień i/lub dysponujący szerokim zakresem władzy realnej w oparciu o „podstawowe wyznaczniki behawioralnego aspektu przywództwa politycznego”³⁰². Rodziłoby to daleko posunięte konsekwencje, a jedną z nich mogłaby być akceptacja stanowiska, że egzekutywa w reżimie prezydenckim ma charakter kolegialny (gabinetowy), a prezydent po

³⁰¹ Por.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 19. Zob. także: J. SZYMANEK: „Premierowska” odmiana..., s. 244–248.

³⁰² Cyt. za: S. GEBETHNER: *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów...*, s. 26.

prostu przewodzi temu specyficznemu gremium. Takie upodobnienie w praktyce nie występuje i w związku z tym pogląd włoskiego politologa należy raczej odrzucić, uznając zasadność koncepcji zakładającej jednoosobowy charakter egzekutywy w reżimach prezydenckich.

Zatem monizm egzekutywy w reżimach prezydenckich zakłada nie tylko skupienie władzy wykonawczej w jednym organie państwowym, ale dodatkowo jednoosobowy charakter tegoż organu. Nie stoi to w sprzeczności z faktem, że wokół prezydenta wyposażonego w pełnię władzy wykonawczej funkcjonuje szeroki zespół bliższych lub dalszych doradców, których wpływ na proces podejmowania decyzji nie zależy od konstytucyjnie określonych prerogatyw, ale od czynników o charakterze behawioralnym.

Podkreślano już wcześniej, że w reżimach prezydenckich nie występuje rząd, czyli organ znany z parlamentarnego i/lub semiprezydenckiego modelu rządów. Organem władzy wykonawczej jest bowiem wyłącznie prezydent. Dysponuje on swobodą w zakresie doboru najbliższych współpracowników, którzy są jego doradcami. Nie musi wszakże brać pod uwagę ich opinii, sugestii i propozycji. Ostateczna decyzja jest zawsze decyzją prezydenta, a nie jakiegoś kolegiального organu, któremu prezydent przewodniczy. Zatem rola członków administracji prezydenckiej, którzy wyznaczeni zostali do koordynowania określonych obszarów aktywności egzekutywy, jest w stosunku do prezydenta drugorzędna. Odpowiedzialność za kierunek i sposób realizacji zadań z zakresu władzy wykonawczej spoczywa w całości na prezydencie. Z kolei członkowie jego administracji ponoszą odpowiedzialność za swoje działania wyłącznie przed prezydentem, który w dowolnym momencie może dokonywać zmian personalnych w jemu podległych strukturach³⁰³. Reasumując, brak prawnych możliwości ingerencji ze strony innych organów państwowych w procesy doboru współpracowników i podejmowania decyzji przez prezydenta pozwala uznać, że wyłącznie ten jednoosobowy organ realizuje zadania mieszczące się w zakresie prawnej sfery funkcjonowania państwa, którą określa się mianem władzy wykonawczej.

Powszechne wybory prezydenckie i podwójna demokratyczna legitymizacja

Niebudzącym wątpliwości założeniem prezydenckiego modelu reżimu politycznego jest to, że na demokratyczną legitymizację powołać się może nie tylko organ (organy) władzy ustawodawczej, ale również organ władzy wykonawczej. Jest to element, który w zasadniczy sposób odróżnia reżimy prezydenckie od parlamentarnych, ale już nie stanowi wystarczającej dystynkcji umożliwiającej odróżnienie reżimów prezydenckich od semiprezydenckich (mieszanych). Dodatkowo niemało kłopotów w zakresie charakterystyki demokratycznych re-

³⁰³ Por.: T. POGUNTKE, P. WEBB: *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*. In: *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Eds. T. POGUNTKE, P. WEBB. Oxford 2005, s. 3.

żimów politycznych przysparza praktyka konstytucyjna. Nie brakuje, zwłaszcza w regionie Europy Środkowo-Wschodniej, przypadków adaptacji zasady powszechnych wyborów głowy państwa do form ustrojowych, które ze względu na specyfikę relacji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz w obrębie tej drugiej jednoznacznie mieszczą się wśród modeli parlamentarnych. Szerzej zostało to opisane w części poświęconej charakterystyce reżimu parlamentarnego, dlatego w tym miejscu należy się skoncentrować wyłącznie na wyjaśnieniu istotności tej cechy reżimów prezydenckich, która wiąże się z tym, że nie tylko parlament wybierany jest w wyborach powszechnych, ale również głowa państwa.

Niezmiernie istotną kwestią dla omawianej materii spraw jest sposób podejścia do zasady podziału władzy. Mając świadomość tego, że w reżimach prezydenckich zasada ta jest przestrzegana w sposób rygorystyczny, staje się jasne, że powoływanie organu władzy wykonawczej w drodze powszechnej elekcji ma na celu uniezależnienie go od parlamentu. W związku z tym, że obydwa organy dysponują równorzędnym argumentem legitymizacyjnym, żaden nie może na gruncie konstytucyjnym dominować. Każdy z nich dysponuje określonym zakresem kompetencji, w którego ramach jest suwerenny. Jeśli zaś istnieją mechanizmy, procedury i instytucje, które stanowią źródło wpływu organów na siebie, to wynikają one z faktu, że zasada równowagi władz, która w USA przyjęła postać systemu „hamulców i równowagi”, stanowi swoiste uzupełnienie zasady podziału władzy. Równocześnie należy podkreślić, że nie oznacza to implementacji jakichkolwiek rozwiązań, których celem byłoby egzekwowanie odpowiedzialności jednej z władz wobec drugiej. Sama zasada równowagi władz stanowi więc gwarancję realizacji zasady podziału władzy³⁰⁴.

Rozpatrując zagadnienie powszechnej elekcji prezydenckiej, stanowiącej *conditio sine qua non* prezydenckiego modelu rządów, warto zwrócić uwagę na to, że taki sposób kreowania władzy wykonawczej jest skorelowany z zakresem kompetencji przyznanych prezydentowi. W prezydencjalizmie nie występuje więc problem niezborności między szerokim katalogiem uprawnień prezydenta a sposobem jego wyboru, zakres zaś przyznanej prezydentowi władzy jest potwierdzony demokratyczną legitymizacją.

Sztywność kadencji władzy wykonawczej

Konsekwencją braku mechanizmów wzajemnego egzekwowania odpowiedzialności politycznej między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, wynikającej m.in. z daleko posuniętego rygoryzmu w realizacji zasady podziału władzy i faktu ich kreowania w powszechnych wyborach, jest to, że czas udzielonych parlamentowi i prezydentowi pełnomocnictw jest sztywny. Oznacza to, że prezydent nie ma możliwości rozwiązywania parlamentu ani innych kompetencji,

³⁰⁴ A. PUŁŁO: „Podział władzy”..., s. 22–23.

które dawałyby mu możliwość korygowania długości kadencji organów władzy ustawodawczej. Jednocześnie konstytucyjnie określona długość kadencji prezydenta nie może zostać skrócona decyzją parlamentu, wynikającą z negatywnej oceny kierunku i/lub sposobu sprawowania urzędu przez konkretnego polityka. Ma to szczególnie istotne znaczenie nie tyle w kontekście realizowanej przez prezydenta funkcji głowy państwa, ile przede wszystkim w kontekście funkcji szefa egzekutywy.

Opisywana sztywność kadencji prezydenta ma daleko idące konsekwencje dla praktyki życia politycznego. Przede wszystkim ta temporalna gwarancja sprawowania władzy daje poczucie pewności i zachęca do realizacji określonej wizji politycznej, która uzyskuje akceptację większości obywateli³⁰⁵. Dzięki temu zaś proces rządzenia może być bardziej przewidywalny i mniej uzależniony od czynników koniunkturalnych. Poza tym sztywność kadencji może zaburzać sprawne funkcjonowanie organów władzy państwowej. Jest to zwłaszcza możliwe w dwóch przypadkach. Po pierwsze, jeśli prezydent i parlament reprezentują różne opcje polityczne. Sytuacja taka może sprzyjać tendencjom do wzajemnego blokowania (w zakresie istniejących możliwości prawnych) działań podejmowanych przez legislaturę i egzekutywę. Dlatego sprawne funkcjonowanie reżimów prezydenckich wymaga rozwiniętej, demokratycznej kultury politycznej elit, dla których pokonanie przeciwnika politycznego nie jest celem samym w sobie. Po drugie, sztywność kadencji jednoosobowego organu, wyposażonego w szeroki zakres kompetencji, może, zwłaszcza w młodych, nieskonsolidowanych demokracjach, zachęcać do nadużywania władzy, polegającego na nieprawidłowym korzystaniu z konstytucyjnie określonych kompetencji. Niebezpieczeństwo polega na tym, że działając formalnie w zgodzie z literą prawa, marginalizuje się sferę odpowiedzialności za podejmowane decyzje, kierując się wyłącznie partykularnymi interesami. W efekcie takiego postępowania możliwa jest destabilizacja sytuacji politycznej, a w konsekwencji nawet odwrót od demokracji w kierunku jakiejś postaci autorytaryzmu. W prezydencaлизmie brakuje mechanizmów pozwalających rozwiązać tego typu problemy. Jedyną konstytucyjną możliwością odsunięcia niepopularnego prezydenta jest cofnięcie mu legitymacji podczas najbliższych wyborów głowy państwa. Nieraz może to jednak trwać na tyle długo, że antydemokratyczne zmiany okażą się relatywnie trwałe. Tak więc konstytucyjnie zagwarantowana długość kadencji prezydenckiej z jednej strony gwarantuje stabilność rządzenia, ale z drugiej czyni taki reżim polityczny mało odpornym wobec ewentualnych kryzysów politycznych, zwłaszcza na linii legislatura – egzekutywa.

³⁰⁵ Oczywiście należy pamiętać, że pojęcie „większości” ma bardzo kontekstowe znaczenie. Pokazały to zwłaszcza wybory prezydenckie w Stanach Zjednoczonych Ameryki w 2000 roku, kiedy kandydat Partii Demokratycznej, Al Gore, uzyskał o ponad 540 tysięcy głosów więcej niż kandydat Partii Republikańskiej, George W. Bush. Mimo to w Kolegium Elektorskim stosunek głosów okazał się korzystniejszy dla kandydata Republikanów (271:266) i to on został prezydentem.

Sztzywność kadencji prezydenckiej warto również rozpatrywać w kontekście określonego modelu systemu partyjnego. Jak sugeruje m.in. Mainwaring, reżimy prezydenckie funkcjonują o wiele lepiej w przypadku systemu dwupartyjnego niż wielopartyjnego (wskazuje on przykład Chile jako jedynego państwa, gdzie funkcjonowanie reżimu prezydenckiego w ramach systemu wielopartyjnego nie podważało stabilności demokratycznych reguł gry)³⁰⁶. Wiąże się to z faktem, że w warunkach dwupartyjności polaryzacja na scenie politycznej jest mniejsza niż w sytuacji wielopartyjności, a rywalizacja polityczna jest skierowana w stronę politycznego centrum. W konsekwencji, nawet gdy partia prezydencka jest mniejszością w parlamencie, prawdopodobieństwo skuteczności działań prezydenta jest większe niż w warunkach wielopartyjności. Na podstawie doświadczeń reżimów prezydenckich w Ameryce Łacińskiej widać, jak wielopartyjność wpływa na realizację kluczowej zasady ustrojowej w reżimach prezydenckich, a więc zasady podziału władzy. Otóż kiedy partia prezydencka jest ugrupowaniem mniejszościowym, ścisła realizacja zasady podziału władzy prowadzi często do immobilizmu. Z kolei w sytuacji, gdy partia prezydencka ma większość w parlamencie, zasada podziału władzy traci na znaczeniu³⁰⁷.

Podsumowując, warto podkreślić znaczenie zasady podziału władzy dla właściwego funkcjonowania prezydenckiego reżimu politycznego. Rygoryzm w jej realizacji, przejawiający się na płaszczyźnie organizacyjnej, funkcjonalnej i personalnej stanowi o jego specyfice. Konsekwentne rozdzielenie prawnych sfer działania państwa znajduje swoje odzwierciedlenie w strukturze organów państwowych. Każdy z nich jest suwerenny w zakresie podejmowanych działań, a działalność egzekutywy nie jest uzależniona od zaufania parlamentu. Konsekwencja w realizacji podziału władzy ma swoje odzwierciedlenie w braku możliwości łączenia stanowisk w legislatywie z działalnością w obrębie władzy wykonawczej.

Po raz kolejny wypada jednak podkreślić, że opisane wyżej cechy definicyjne prezydenccjalizmu mają charakter modelowy. Praktyka konstytucyjna zna oczywiście przypadki swoistego eklektyzmu, gdzie w ramach prezydenckiej formy rządów funkcjonują rozwiązania spotykane raczej w reżimach parlamentarnych (np. łączenie mandatu deputowanego ze sprawowaniem funkcji w obrębie władzy wykonawczej czy wzywanie przez legislatywę do dymisji ministrów)³⁰⁸. W takich sytuacjach istotne jest przyjęcie jasnego stanowiska co do tego, czy można dany reżim opisywać w kategoriach prezydenccjalizmu, czy też wykazuje on cechy hybrydalne, które uniemożliwiają odwołanie się do tego modelu. To jest kolejny

³⁰⁶ S. MAINWARING: *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation*. "Working Paper" 1990, no 144, s. 6, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf> [dostęp: 18.06.2012].

³⁰⁷ Ibidem, s. 19–20.

³⁰⁸ Rett R. Ludwikowski wskazuje przykłady: Argentyny, Brazylii, Boliwii, Urugwaju i Chile. Zob.: R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne...*, s. 260–264.

dowód na to, że w odniesieniu do badania demokratycznych reżimów politycznych nie należy kwestionować wartości poznawczej, jaką niosą ze sobą studia przypadków. Ukazują one całe bogactwo rozwiązań ustrojowych determinowanych wieloma czynnikami, częstokroć o charakterze endogennym.

1.4.3. Reżim semiprezydencki

Kwestia wyodrębnienia parlamentarnego i prezydenckiego modelu reżimu politycznego nie budzi w zasadzie żadnych kontrowersji. Wątpliwości co najwyżej dotyczą zagadnień związanych z ich charakterystyką, co opisano w poprzednich fragmentach rozdziału. Kontrowersje pojawiają się również przy okazji studiów przypadku i zaliczenia empirycznych reżimów politycznych do określonego, „modelowego” typu. W przypadku semiprezydencjalizmu sprawa jest bardziej skomplikowana, a to dlatego, że o ile parlamentaryzm i prezydencjalizm powszechnie uznawane są za tradycyjne modele rządów, o tyle nie ma takowej zgody wśród znawców problematyki w odniesieniu do semiprezydencjalizmu. W tym obszarze wyodrębnić można kilka stanowisk, które nie tylko obnażają skomplikowaną materię badawczą, ale także powodują swoisty zamęt w badaniach nad demokratycznymi reżimami politycznymi, często prowadząc do konkurencyjnych wniosków, zwłaszcza na poziomie analiz empirycznych.

Część środowiska politologicznego jest gotowa uznać odrębność semiprezydenckiej odmiany demokratycznego reżimu politycznego, charakteryzując ją jako koegzystencję elementów „czystego” czy też „modelowego” parlamentaryzmu i prezydencjalizmu³⁰⁹. Takie eklektyczne spojrzenie daje podstawy do tego, by semiprezydencjalizm określać także terminem „reżim mieszany”, co uwypukla jego dwoistą naturę³¹⁰. Warto zwrócić uwagę na to, że takie podejście lokuje reżim semiprezydencki w określonym miejscu kontinuum, wyznaczonym biegunami, za które uznać należy „modelowy” parlamentaryzm i prezydencjalizm (schemat 6). Jednocześnie warto podkreślić, że takie podejście czyni semipre-

³⁰⁹ A. ANTOSZEWSKI: *Reżimy polityczne...*, s. 179.

³¹⁰ Mariusz Gulczyński pisze: „Trzeci typ systemów państwowych polega na kojarzeniu elementów dwóch wyżej omówionych: parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego. W literaturze przedmiotu określa się je jako systemy »premiero-prezydenckie«, »półprezydenckie«, »semiprezydenckie« lub »mieszane« [...]. Nazwą systemy te różnią się nie tylko od dwóch »czystych« typów, ale i wzajemnie między sobą, dlatego nadawanie im miana »mieszanych« najlepiej określa to, co jest wspólne w ich naturze”. Cyt. za: M. GULCZYŃSKI: *Panorama systemów politycznych...*, s. 164. Z kolei Roman Graczyk, pisząc o reżimie V Republiki Francuskiej, wskazuje na to, że »terminy »ustrój mieszany« lub »prezydencko-parlamentarny« oddają specyfikę systemu francuskiego, lecz nie w tym sensie, że sytuuje on się w połowie drogi między ustrojem parlamentarnym a prezydenckim, a jedynie w takim, że łączy w sobie obie te – tak różne – logiki. Jednak synteza ta tworzy zupełnie nową – hybrydalną – jakość, co nie pozostaje bez wpływu na sposób funkcjonowania ustroju”. Cyt. za: R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski...*, s. 54.

zydencjalizm bardzo „pojemną” kategorią, w której ramach możliwe jest występowanie różnorodnych konfiguracji rozwiązań i instytucji z parlamentaryzmu i prezydencjalizmu³¹¹. Z pewnością nie ułatwia to charakterystyki tego modelu reżimu politycznego, ale jednocześnie daje pewną swobodę podczas analizowania konkretnych reżimów, zwłaszcza tych, które weszły na ścieżkę demokratycznego rozwoju w ramach „trzeciej fali demokratyzacji”, a w których, w ramach poszukiwań optymalnych rozwiązań, łączy się, nieraz w sposób oryginalny, elementy znane z parlamentarnych i prezydenckich modeli reżimów politycznych.

parlamentaryzm \longleftrightarrow semiprezydencjalizm \longleftrightarrow prezydencjalizm

Schemat 6. Semiprezydencjalizm jako „reżim mieszany”

Źródło: Opracowanie własne.

Swoje miejsce we współczesnej politologii ma również pogląd, który opiera się na założeniu, że odmiana semiprezydencka stanowi zupełnie nowy model w ramach demokratycznych reżimów politycznych³¹². Samo pojęcie po raz pierwszy do analizy politologicznej wprowadził w 1970 roku Maurice Duverger³¹³. Z kolei w pierwszym anglojęzycznym artykule poświęconym nowemu modelowi reżimu politycznego, opublikowanym w 1980 roku³¹⁴, wyłożył on założenia swojej koncepcji, rozpoczynając jednocześnie ogólnoświatową debatę naukową o semiprezydencjalizmie jako odrębnym modelem reżimu politycznego. Koncepcja francuskiego politologa i konstytucjonalisty różni się od tej, która utożsamia semiprezydencjalizm z pojęciem „reżimu mieszanego”. Otóż cytowany autor nie postrzega nowego modelu reżimu politycznego jako prostej syntezy mechanizmów charakterystycznych dla parlamentaryzmu i prezydencjalizmu, ale sugeruje, że semiprezydencjalizm jest alternacją pomiędzy prezydencką i parlamentarną fazą rozwoju politycznego³¹⁵. Ta konstatacja jest o tyle istotna, że nie tyle koncentruje uwagę na „mieszaniu” rozwiązań znanych z parlamentarnych

³¹¹ Andrzej Pułło sprzeciwia się posługiwaniu terminem „system mieszany”, który uznaje za „niefortunny”, gdyż „zawiera mimo woli sugestię niewielkiej oryginalności nowego systemu rządów”. Cyt. za: A. PUŁŁO: *Ustroje...*, s. 170.

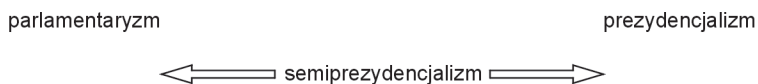
³¹² Francuski termin „semiprésidentiel” został po raz pierwszy użyty w komentarzu redaktora naczelnego „Le Monde”, gdy Charles de Gaulle został wybrany przez Zgromadzenie Elektorów na urząd prezydenta i w styczniu 1959 roku składał przysięgę. Zob.: *System rządu (Prezydent – Rada Ministrów)*. Wypowiedź Witolda Brodzińskiego. W: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*. Red. A. PREISNER, T. ZALASIŃSKI. Wrocław 2005, s. 59.

³¹³ E. VESER: *Semi-Presidentialism – Duverger’s Concept – A New Political System Model*. „Journal of Social Sciences and Philosophy” 1999, Vol. 11, no 1, s. 41–42.

³¹⁴ M. DUVERGER: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. „European Journal of Political Research” 1980, Vol. 8, no 2, s. 165–187. W 1997 roku artykuł ten został nominowany, a następnie wybrany jako jedna z najbardziej wpływowych publikacji w ciągu pierwszego ćwierćwiecza ukazywania się „European Journal of Political Research”. Zob.: R. ELGIE: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-Presidentialism in Europe*. Ed. R. ELGIE. Oxford 1999, s. 2.

³¹⁵ M. DUVERGER: *A New Political System...*, s. 186.

i prezydenckich form rządów, ile w pewnym sensie uniezależnia (emancypuje) model semiprezydencki od nich³¹⁶ (schemat 7).



Schemat 7. Semiprezydencjalizm jako alternatywa wobec parlamentaryzmu i prezydencjalizmu
Źródło: Opracowanie własne.

Jednakże nie wszyscy zwolennicy postrzegania semiprezydencjalizmu jako odrębnego od form tradycyjnych modelu reżimu politycznego podzielają pogląd Duvergera. Dla nich semiprezydencjalizm nie jest alternacją pomiędzy parlamentaryzmem a prezydencjalizmem. Obserwując rzeczywistość polityczną, dochodzą oni do przekonania, że systemy polityczne, w których zaimplementowano reżim semiprezydencki,

wykazują różne formy praktyki politycznej, w obrębie tej samej podstawowej struktury konstytucyjnej, i w tym sensie, w ramach tego samego typu reżimu. Dlatego należy mówić o »czystych« reżimach semiprezydenckich, tak samo jak występują »czyste« reżimy prezydenckie i parlamentarne, które w różnych okresach również charakteryzują się odmiennymi formami praktyki politycznej³¹⁷.

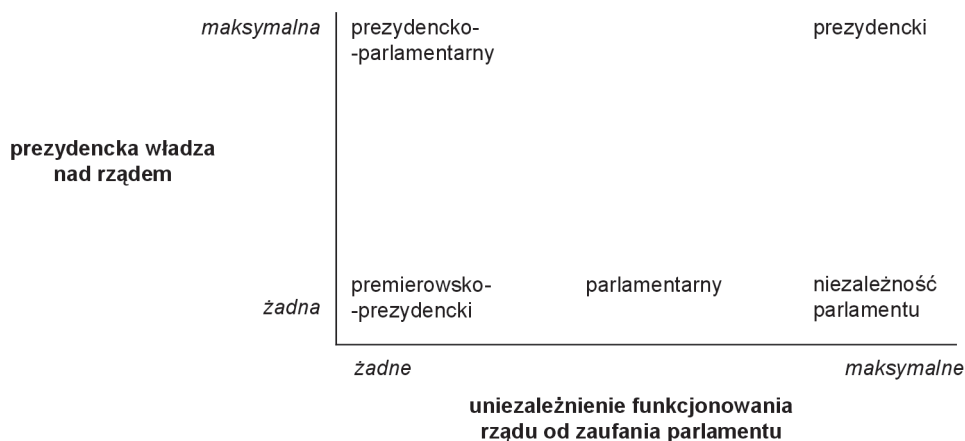
To swoiste przesunięcie akcentów, przy generalnej akceptacji odrębności nowego, ukształtowanego w XX wieku, modelu, może mieć odzwierciedlenie na poziomie prowadzonych analiz empirycznych i wynikających z nich kontrowersji wokół zaliczania lub nie konkretnych reżimów politycznych do typu semiprezydenckiego.

Jeszcze inne spojrzenie na problematykę reżimów politycznych prezentują ci autorzy, którzy poza parlamentaryzmem i prezydencjalizmem co prawda dostrzegają występowanie innych modeli, ale unikają określania ich mianem semiprezydencjalizmu czy też »reżimów mieszanych». Przykładem takiego po-

³¹⁶ Zaprezentowane stanowisko Maurice'a Duvergera jest efektem jego wieloletnich przemyśleń. Prowadząc badania nad reżimami semiprezydenckimi i próbując dokonać ich charakterystyki jako odrębnego modelu demokratycznych reżimów politycznych, na różnych etapach swoich analiz opisywał je w następujący sposób: 1) jest to reżim, w którym obok prezydenta, wybranego w powszechnej elekcji i dlatego wyposażonego w odpowiednie uprawnienia (tak jak w reżimie prezydenckim), funkcjonuje rząd ponoszący odpowiedzialność parlamentarną (jak w reżimie parlamentarnym), 2) jest to reżim pośredni między parlamentaryzmem i prezydencjalizmem, 3) jest to reżim częściowo prezydencki i częściowo parlamentarny. Zob.: D. SIMOVIC: *The Definition of Semi-presidential Regime – Reformulated*. VII World Congress of the International Association of Constitutional Law, Athens, 11–15 June 2007, s. 7, <http://www.enelsyn.gr/papers/w7/Paper%20by%20Darko%20Simovic.pdf> [dostęp: 27.10.2012].

³¹⁷ Cyt. za: R. ELGIE: *The Politics...*, s. 8.

dejścia jest propozycja, którą przedstawili Shugart i Carey³¹⁸. Autorzy ci założyli, że model reżimu politycznego, który przez Duvergera został określony mianem semiprezydenckiego, nie może być traktowany ani jako pośredni układ instytucjonalny pomiędzy parlamentaryzmem i prezydencjalizmem, ani też jako zmienny typ reżimu. Dlatego też zaproponowali oni modele reżimów, które określili mianem premierowsko-prezydenckiego i prezydencko-parlamentarnego. Usytuowanie tych modeli w dwuwymiarowej przestrzeni przedstawia zamieszczony niżej schemat 8³¹⁹.



Schemat 8. Umiejscowienie prezydencko-parlamentarnego i premierowsko-prezydenckiego reżimu politycznego w dwuwymiarowej przestrzeni

Źródło: M.S. SHUGART, J.M. CAREY: *Presidents and Assemblies...*, s. 26.

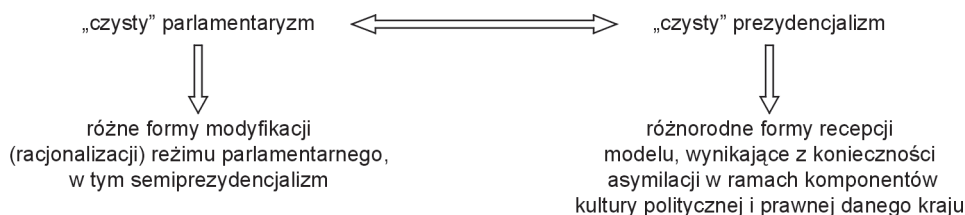
W literaturze przedmiotu popularne jest również podejście, które nie tyle eksponuje zewnętrzny (kategorialny) wymiar semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego, ile stara się dotrzeć do „jego natury” przez analizowanie jego specyfiki w kontekście dorobku politologii i/lub konstytucjonalizmu w badaniach nad prezydencjalizmem, a zwłaszcza parlamentaryzmem. W konsekwencji, nawet nie unikając takich terminów, jak „semiprezydencjalizm” czy „reżim mieszany”, autorzy reprezentujący ten nurt analiz nie mają wątpliwości, że tego typu reżimów nie należy traktować jako odrębnego modelu, one bowiem stanowią jedynie „postać najbardziej zmodyfikowanego, najbardziej zracjonalizowanego systemu parlamentarnego”³²⁰ (schemat 9). Oznacza to, że nawet najdalej idące zmiany, mające na celu maksymalizację efektywności danego reżimu, nie dają

³¹⁸ M.S. SHUGART, J.M. CAREY: *Presidents and Assemblies...*, s. 23–27.

³¹⁹ Szerzej na temat specyfiki tych modeli można przeczytać w dalszej części rozdziału.

³²⁰ Cyt. za: J. SZYMANEK: *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1(78), s. 63. Zob. także: K. DUNAJ: *Weimarski model prezydentury*. Warszawa 2010, s. 168–169.

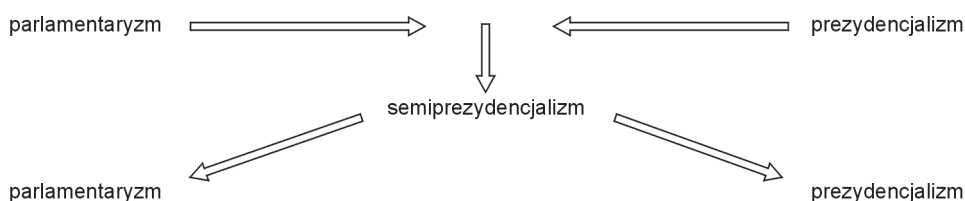
podstaw do wyróżnienia odrębnego, „nowego” modelu reżimu politycznego, gdyż nadal zachowane w nim zostają pryncypia modelu parlamentarnego³²¹.



Schemat 9. Semiprezydencjalizm jako zrationalizowany reżim parlamentarny

Źródło: Opracowanie własne.

W końcu warto zwrócić uwagę również na propozycję, dla której reprezentatywne jest stanowisko Jeana Blondela. Otóż autor ten, posługując się pojęciem „systemu podwójnego przywództwa”, oznaczającego sytuację, w której w ramach reżimu politycznego dwie osoby dzielą formalnie i faktycznie w sposób ciągły władzę wykonawczą, proponuje traktowanie go inaczej niż modelowych reżimów: parlamentarnego (premierowskiego) i prezydenckiego, które, zgodnie z jego przekonaniem, jako jedyne są w stanie zapewnić sprawne funkcjonowanie demokracji liberalnej. Dlatego opisywany przez Blondela „system podwójnego przywództwa” ma charakter przejściowy i jest zawieszony pomiędzy parlamentaryzmem a prezydencjalizmem i z czasem powinien nabrać cech jednego z tych modeli³²² (schemat 10).



Schemat 10. Semiprezydencjalizm jako reżim przejściowy pomiędzy parlamentaryzmem i prezydencjalizmem

Źródło: Opracowanie własne.

Prezentacja powyższych ujęć nie pozostawia wątpliwości, że wypracowanie wspólnego stanowiska co do odrębności semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego będzie trudne, a być może okaże się niemożliwe. Model ten jest konstrukcją stosunkowo młodą, co ma wpływ na jego postrzeganie. Należy

³²¹ Rett R. Ludwikowski posługuje się np. określeniem „premierowsko-prezydencki parlamentaryzm”, chcąc w ten sposób podkreślić, że model ten, mimo oryginalności, nadal pozostaje odmianą reżimu parlamentarnego. Zob.: R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne...*, s. 249.

³²² J. BLONDEL: *Dual Leadership...*, s. 162–172; także: J. SZYMANEK: *Ciągłość i zmiana...*, s. 75.

pamiętać, że każda nowa koncepcja niesie ze sobą istotną zmianę w dotychczasowej praktyce badawczej i, z tej perspektywy patrząc, uznanie odrębności semiprezydencjalizmu z pewnością oznacza rewolucję w badaniach nad reżimami politycznymi. Fakt, iż samo sugerowanie pojawienia się nowego modelu reżimu politycznego na gruncie analiz politologicznych i prawno-konstytucyjnych wywołuje sporo kontrowersji i emocji, można zidentyfikować na podstawie ogromnej liczbie określeń, które w związku z tym pojawiły się w literaturze przedmiotu. Oprócz wcześniej wspomnianych: semiprezydencjalizm, reżim mieszany, reżim prezydencko-parlamentarny, reżim premierowsko-prezydencki, zrjonalizowany reżim parlamentarny czy system podwójnego przywództwa, spotkać można również m.in. następujące nazwy: reżim półprezydencki, ustrój *sui generis*, dualistyczny ustrój parlamentarny, ustrój-hybryda, ustrój weimarski, diarchia, prezydencjalizm parlamentarny, odmiana systemu prezydenckiego zdeformowanego lub niedoskonałego, monarchia republikańska, ustrój prezydencjalistyczny. Poza wymienionymi wskazać można by jeszcze sporo innych, które eksponują wyjątkowy charakter poszczególnych reżimów występujących w praktyce politycznej, a szczególnie bogata pod tym względem jest V Republika Francuska³²³.

Nie roztrząsając tego problemu, należy podkreślić, że w niniejszej pracy semiprezydencjalizm traktowany jest jako model odrębny, który w praktyce, zgodnie z konstatacją Duvergera, może stanowić alternatywną formułę dla parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. Nie zmienia to jednak faktu, że „czerpie on z dorobku i doświadczeń” dwóch ostatnich. Jednakże połączenie charakterystycznych dla nich rozwiązań i mechanizmów ustrojowych doprowadziło do powstania się zupełnie nowych jakości w obszarze reżimów politycznych, których celem było uniknięcie słabości parlamentaryzmu i/lub prezydencjalizmu. Jednocześnie jako uzasadnione traktowane będzie w dalszej części opracowania posługiwanie się terminem „reżimy mieszane”. Zwłaszcza w odniesieniu do państw Europy Środkowo-Wschodniej termin ten jest niejednokrotnie bardziej odpowiedni niż semiprezydencjalizm. Wynika to z faktu mniejszych bądź większych odmienności, które zaobserwować można wewnątrz semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego. W znacznej mierze wynika to z faktu, że w reżimach semiprezydenckich implementowane są stosunkowo często, poza mechanizmami znanymi z parlamentaryzmu i prezydencjalizmu, także rozwiązania odzwierciedlające specyfikę danego regionu (kraju), a uzasadnione m.in. tradycją ustrojową czy też kulturą prawną i polityczną. Sprzyja to pojawianiu się oryginalnych rozwiązań, które eksponują różnorodność w ramach modelu semiprezydenckiego. A zatem model semiprezydencki nie jest homogeniczny³²⁴, co z pewnością nie ułatwia jego

³²³ Zob.: A. KUCZYŃSKA: *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*. Toruń 2008, s. 81–82; także: E. VESER: *Semi-Presidentialism...*, s. 49–50.

³²⁴ R. ELGIE: *Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype*. „West European Politics” 2009, Vol. 32, no 2, s. 249; także: J.A. CHEIBUB: *Making Presidential and Semi-presidential Constitutions Work*. „Texas Law Review” 2009, Vol. 87, s. 1397.

charakterystyki i jednoznacznego wskazania wspólnych cech. Trafnie wyraziła to Skach, pisząc o semiprezydencjalizmie jako jeszcze „niedoteoretyzowanym typie konstytucyjnym” (*undertheorized constitutional type*)³²⁵, podkreślając w ten sposób, że model ten nie doczekał się jeszcze satysfakcjonującej analizy w obszarze teorii polityki, czy bardziej precyzyjnie – teorii reżimów politycznych.

O ile opisanie procesu kształtowania się parlamentaryzmu i prezydencjalizmu nie jest zbyt skomplikowane, przynajmniej jeśli chodzi o identyfikację tych modeli reżimów politycznych z konkretnymi systemami politycznymi, w których się narodziły, o tyle w odniesieniu do semiprezydencjalizmu pojawiają się trudności z jednoznacznym wskazaniem systemu politycznego, w którym ten reżim pojawił się po raz pierwszy. Od momentu ukazania się wspomnianego już wcześniej artykułu Duvergera pt. *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*, będącego pierwszą próbą naukowej weryfikacji założeń nowego modelu demokratycznego reżimu politycznego w kontekście doświadczeń siedmiu europejskich systemów politycznych w XX wieku, rozpoczęła się debata nad następującymi kwestiami:

- 1) czy wyróżnienie semiprezydencjalizmu jako odrębnego modelu jest wystarczająco uzasadnione?
- 2) jak zdefiniować semiprezydencjalizm?
- 3) które z występujących w praktyce reżimów uznać można za spełniające minimalne cechy semiprezydencjalizmu?
- 4) który system polityczny należy uznać za kolebkę semiprezydencjalizmu?

Cztery zidentyfikowane wyżej aspekty są ze sobą ściśle powiązane. Od odpowiedzi na pierwsze pytanie zależy to, czy w ogóle warto prowadzić badania nad trzecim modelem demokratycznych reżimów politycznych. Negatywna odpowiedź skutkowałaby przeniesieniem rozważań na grunt dychotomicznego ujęcia parlamentaryzm – prezydencjalizm. Wcześniej już wskazano, że tego typu podejście nie jest obce politologom i konstytucjonalistom, niemniej jednak wydaje się ono nazbyt konserwatywne i będące przejawem nadmiernej ostrożności w ocenie „nowych jakości ustrojowych” pojawiających się we współczesnych systemach politycznych.

Pozytywna odpowiedź na pierwsze pytanie powoduje, że badacze demokratycznych reżimów politycznych stają przed kolejnym problemem: jak zdefiniować semiprezydencjalizm? Które elementy należy uznać za jego cechy konstytutywne? W końcu, które reżimy polityczne zostaną uznane za reprezentatywne dla modelu semiprezydenckiego? Kwestie te, w sposób istotny, podzieliły środowisko naukowe. Skutek jest taki, że w literaturze politologicznej istnieje wiele list państw, które przez ich autorów zaliczone zostały do grupy reżimów semiprezydenckich. Niektóre państwa występują na nich częściej, podczas gdy inne rzadziej, a czasami wręcz takie listy są względem siebie konkurencyjne. Wynika to przede wszystkim

³²⁵ Cyt. za: C. SKACH: *The “Newest” Separation...*, s. 93.

z problemów natury definicyjnej. Przykładem braku jednoznaczności w identyfikacji istniejących w rzeczywistości reżimów politycznych z modelem semiprezydenckim, może być odwołanie do „duvergerowskiego pierwowzoru”. Francuski konstytucjonalista i politolog wskazał siedem istniejących wówczas i w przeszłości systemów politycznych, w których rozwinęła się semiprezydencka odmiana reżimu politycznego: Finlandia, Islandia, Portugalia, Austria, Francja, Irlandia oraz Republika Weimarska³²⁶. Z kolei Stepan i Skach trzy z wymienionych państw (Austrię, Islandię i Irlandię) uznali za przykłady reżimów parlamentarnych. Według tych autorów rozstrzygająca jest praktyka polityczna, a nie założenia konstytucyjne³²⁷. Do podobnych wniosków doszedł m.in. Sartori, według którego prezydenci Austrii i Islandii „są mocni tylko na papierze”³²⁸, oraz Antoszewski, dla którego Austria i Irlandia są przykładami „czysto parlamentarnych reżimów”, mimo wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym³²⁹.

Jeśli nie ma jednomyślności w uznaniu określonych cech za konstytutywne dla semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego i w konsekwencji trudno określić, w których państwach model ten się rozwinął, a w których nie, to również łatwym nie będzie jednoznaczne wskazanie systemu politycznego, w którym wystąpił on po raz pierwszy. Gdyby przeanalizować obecne w literaturze przedmiotu listy państw z semiprezydencką formą rządów, to okazałoby się, że mimo ich, nieraz znacznego, zróżnicowania, zawsze znajduje się na nich V Republika Francuska. To powoduje, że najczęściej właśnie z tym systemem politycznym utożsamiany jest semiprezydenccjalizm i wskazuje się go jako jego kolebkę³³⁰. Pogłębiona analiza nakazuje jednak przyznać rację Robertowi Elgiemu, który stwierdził, że „wszechświat semiprezydenccjalizmu jest tak zróżnicowany, że żadne państwo nie może być uważane za jego archetyp”³³¹.

Dlatego próbując ustalić moment zaistnienia reżimu semiprezydenckiego, należałoby wskazać na wiek XX. Taka informacja może wydawać się mało precyzyjna, niemniej jednak nie należy zapominać, że dwa wcześniej opisane modele reżimów politycznych również powstawały, a przede wszystkim krystalizowały się, w długotrwałym procesie. Patrząc więc z tej perspektywy, czas kształtowania się formy semiprezydenckiej nie jest aż tak długi. Co więcej, właśnie wiek XX i początek trzeciego tysiąclecia świadczą o tym, że nadszedł czas semiprezydenccjalizmu³³².

³²⁶ M. DUVERGER: *A New Political System...*, s. 166.

³²⁷ A. STEPAN, C. SKACH: *Constitutional Frameworks...*, s. 6, 8–9.

³²⁸ Cyt. za: G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 126.

³²⁹ A. ANTOSZEWSKI: *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 284.

³³⁰ Mariusz Gulczyński pisze: „Za najbardziej wyrazisty przejaw tego typu kompilacji prezydenccjalizmu z systemem parlamentarno-gabinetowym, określanej także systemem semiprezydenckim, uchodzi współczesna Francja”. Cyt. za: M. GULCZYŃSKI: *Panorama systemów politycznych...*, s. 165.

³³¹ R. ELGIE: *Duverger, Semi-presidentialism...*, s. 263.

³³² M.S. SHUGART: *Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns*. “French Politics” 2005, Vol. 3, s. 344.

Wykrystalizowanie się nowego modelu należy przede wszystkim postrzegać jako efekt poszukiwania takich rozwiązań, które pozwoliłyby uniknąć niedostatków i słabości tradycyjnych modeli reżimów politycznych, a zwłaszcza parlamentaryzmu (to doprecyzowanie jest ważne głównie ze względu na europejski krąg kulturowy, w którym semiprezydencjalizm się pojawił). Taka konstatacja siłą rzeczy zachęca do poszukiwania porównań z okresem krystalizowania się prezydencjalizmu. Wszak model ten powstawał jako swoista przeciwwaga dla parlamentaryzmu, dlatego wiele mechanizmów, które w jego ramach się pojawiły, stanowiło jaskrawe przeciwieństwo rozwiązań znanych z modelowego parlamentaryzmu. W przypadku semiprezydencjalizmu taki wniosek byłby nieprawdziwy. Otóż model ten wykształcił się w wyniku poszukiwania nowych możliwości, ale z wykorzystaniem instytucji, mechanizmów i rozwiązań ustrojowych funkcjonujących na gruncie parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. Stworzono więc nową jakość w oparciu o znane instrumenty.

Próby poszukiwania optymalnych rozwiązań, dotyczących relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą oraz w ramach tej drugiej, powstawały w wieku XX w różnych systemach politycznych. Chronologicznie rzecz ujmując, pierwszym państwem (lub jednym z pierwszych³³³), w którym pojawiła się charakterystyczna dla semiprezydencjalizmu konfiguracja organów państwowych i ich kompetencji, była Republika Weimarska (1919–1933). W tamtym czasie nikt jednak nie traktował tego reżimu w kategoriach nowego modelu, dlatego też opisywano go jako parlamentaryzm neutralizowany silną prezydenturą³³⁴. Z kolei wśród współczesnych badaczy można spotkać poglądy, które nie tylko w sposób jednoznaczny wskazują na to, że w Republice Weimarskiej realizowano semiprezydencki model reżimu politycznego³³⁵, ale równocześnie podkreślają, że stanowił on gwarancję przetrwania tego państwa aż przez czternaście lat³³⁶.

³³³ C. SKACH: *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton 2005, s. 9.

³³⁴ G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 125–127.

³³⁵ Nie wszyscy jednak ten pogląd podzielają. Jerzy Stembrowicz uważa, że reżim polityczny funkcjonujący na podstawie konstytucji z 1919 roku w Republice Weimarskiej był „nowoczesną wersją parlamentaryzmu równowagi, nazywanego w Niemczech dwubiegunowym lub prezydencką republiką parlamentarną”. W dalszej części opracowania znaleźć można jednak doprecyzowanie, że pod pojęciem „parlamentaryzmu równowagi” rozumieć należy „zmodernizowaną wersję republiki parlamentarno-prezydenckiej”. Cyt. za: J. STEMROWICZ: *Rząd w systemie parlamentarnym*. Warszawa 1982, s. 94, 97. Dowodzi to, jak dużym problemem było zaklasyfikowanie reżimu Republiki Weimarskiej do określonego modelu w ramach dychotomicznego ujęcia parlamentaryzm – prezydencjalizm.

³³⁶ Maurice Duverger stwierdził, że „z klasycznym rządem parlamentarnym Republika Weimarska prawdopodobnie upadłaby wcześniej, niż to się stało”. Cyt. za: M. DUVERGER: *A New Political System...*, s. 173. Podobny pogląd wyraził Giovanni Sartori. Zob.: G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 129.

Po II wojnie światowej reżim semiprezydencki zaczął być analizowany przez coraz szersze kręgi badaczy jako odrębny model. Niewątpliwie powiązane jest to z wykreowaniem specyficznych rozwiązań ustrojowych w V Republice Francuskiej. Należy jednak podkreślić, że w pierwszej fazie kształtowania się nowego reżimu politycznego, we Francji dominowało przekonanie, że mieści się on w ramach modelu parlamentarnego³³⁷. Wpływ na to miały m.in. wystąpienia twórców Konstytucji V Republiki, którzy zachęcali do takich interpretacji. Wypada zgodzić się jednak z tezą, że szczególna pozycja, jaką wyznaczono prezydentowi, i zakres kompetencji, które mu przyznano, nie pozwalają analizować mechanizmów funkcjonowania współczesnego francuskiego reżimu politycznego na podstawie reguł i prawidłowości znamionujących klasyczny parlamentaryzm³³⁸. Wobec faktu istnienia dualistycznej egzekutywy również czysty model prezydencki okazuje się mało przydatnym punktem odniesienia dla analizy przypadku francuskiego. Zatem istnieje podstawa do traktowania reżimu politycznego V Republiki Francuskiej jako przykładu semiprezydenckiego. Jak wskazuje Sartori, specyfika tego reżimu politycznego determinowana jest trzema czynnikami:

- 1) konstytucją z 1958 roku;
- 2) jej rewizją z 1962 roku;
- 3) praktyką zainicjowaną przez Charlesa de Gaulle'a³³⁹.

Zasadne wydaje się jednak również podkreślenie znaczenia układu sił politycznych dla rzeczywistego wymiaru funkcjonowania francuskiego semiprezydenckiego. Praktyka polityczna, wzbogacona o doświadczenia koabitacji, potwierdza, jak znaczną „mobilność” wykazuje ten reżim, przesuwając się bądź to w stronę parlamentaryzmu, bądź prezydenckiego, w zależności od charakteru sceny partyjnej.

Podjmując próbę określenia cech konstytutywnych semiprezydenckiego, wypada rozpocząć od zaprezentowania koncepcji, którą przedstawił Duverger. Odwołując się do przepisów konstytucyjnych, uznał on następujące cechy za konstytutywne dla reżimu semiprezydenckiego:

- 1) prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych;
- 2) prezydent jest wyposażony w „całkiem znaczne uprawnienia”;
- 3) naprzeciw prezydenta jest premier z ministrami, którzy mają uprawnienia wykonawcze i zarządcze, a ich pozostawanie w urzędzie jest uzależnione od woli parlamentu³⁴⁰.

Po pierwsze, powyższa definicja stała się punktem wyjścia debaty koncentrującej się wokół kwestii, czy semiprezydenckizm można traktować jako od-

³³⁷ E. POPEŁAWSKA: *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*. Warszawa 1995, s. 216; także: A. KUCZYŃSKA: *Francja V Republiki...*, s. 80.

³³⁸ E. POPEŁAWSKA: *Instytucja prezydenta...*, s. 217–218.

³³⁹ G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 122.

³⁴⁰ M. DUVERGER: *A New Political System...*, s. 166.

rębny model w ramach demokratycznych reżimów politycznych. Po drugie, dla wielu autorów była i jest ona punktem odniesienia w badaniach nad empirycznymi przykładami demokratycznych reżimów politycznych, nieprzystającymi do tradycyjnych modeli, czyli parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. To z kolei prowadziło z czasem do krytyki propozycji przedstawionej przez francuskiego konstytucjonalistę i politologa, a w konsekwencji skutkowało powstaniem całej masy autorskich propozycji definiowania pojęcia „reżimu semiprezydenckiego”. Po trzecie, ta wielowątkowa debata nad semiprezydencjalizmem ukazała także, jak niejednorodne są empiryczne przykłady reżimów politycznych klasyfikowanych w ramach tego modelu. To zaś wskazywałoby na konieczność posługiwania się np. pojęciem „rodziny reżimów semiprezydenckich” (podobnie jak używa się pojęcia „rodziny reżimów parlamentarnych”), co z kolei z jeszcze większą mocą obnaża problemy natury definicyjnej.

Rozpatrywane jako swoista całość: pierwszy i trzeci element definicji Duvergera – nie budzą większych wątpliwości. Wybór głowy państwa w powszechnej elekcji uznać należy za element zaczerpnięty z modelowego prezydencjalizmu, z kolei fakt, że obok prezydenta funkcjonuje rząd, którego egzystencja uzależniona jest od woli większości parlamentarnej, świadczy o wykorzystaniu rozwiązania typowego w modelowym reżimie parlamentarnym. Zestawienie tych dwóch elementów w ramach określonego reżimu politycznego rodzi konsekwencje w postaci nowej jakości, określanej mianem semiprezydencjalizmu. Jednocześnie pogląd, że sam sposób kreacji głowy państwa nie rozstrzyga jeszcze o przyjętym modelu reżimu politycznego, jest tylko częściowo słuszny³⁴¹. Otóż jeśli odpowiednie rozwiązania w zakresie relacji pomiędzy organami legislatywy i egzekutywy (w tym przypadku także w obrębie tej ostatniej) mają odpowiadać założeniom pragmatyzmu i funkcjonalności, to sposób wyboru głowy państwa powinien być bezwzględnie skorelowany z zakresem jej kompetencji, a w dalszej kolejności jej miejscem, rolą i znaczeniem w całym systemie organów państwa. Sposób kreacji głowy państwa winien więc odzwierciedlać założenia dotyczące planowanego i realizowanego modelu prezydentury³⁴² i w tym sensie nie jest on w żadnym razie drugorzędny.

Właśnie z tym problemem nie w pełni poradził sobie Duverger, który nie potrafił odpowiednio zwerbalizować zakresu kompetencji prezydenta w odniesieniu do sposobu jego wyboru. Dlatego też najwięcej kontrowersji wzbudziła druga z cech wymienionych w definicji jego autorstwa. O kłopotach francuskiego badacza niech świadczy to, że w różnych jego publikacjach, które ukazały się w latach 1980–1986, w innych słowach wyrażał on jej istotę. Wśród stosowanych przez niego określeń znalazły się:

³⁴¹ M.G. JARENTOWSKI: *System rządów Polski...*, s. 37.

³⁴² Por.: A. LIJPHART: *Constitutional Design for Divided Societies*. „Journal of Democracy” 2004, Vol. 15, no 2, s. 104.

- 1) znaczne uprawnienia (*considerable powers*);
- 2) uprawnienia właściwe, takie jak w reżimie prezydenckim (*proper powers as in presidential regime*);
- 3) całkiem znaczne uprawnienia (*quite considerable powers*);
- 4) ważne uprawnienia właściwe (*important proper powers*)³⁴³.

Wszystkie one charakteryzują się małą precyzyjnością, co w konsekwencji prowadzi Horsta H. Bahro do stwierdzenia, że wymienione przez Duvergera jako cecha konstytutywna semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego kryterium wyposażenia prezydenta w całkiem znaczny zakres uprawnień jest „zupełnie tajemnicze”³⁴⁴. Co więcej, umożliwia ono absolutnie dowolną interpretację tego, czy zakres uprawnień prezydenta w ramach empirycznego reżimu politycznego jest „znaczny”, czy też nie. W rezultacie elementem interpretacyjnym stają się subiektywne odczucia, a to w istotnym zakresie zmniejsza eksplanacyjną użyteczność przytaczanej definicji. Doskonale widoczne jest to na gruncie sygnalizowanych już wcześniej problemów w zakresie zaliczenia empirycznych przykładów demokratycznych reżimów politycznych do grupy semiprezydenckich.

Próbę rozwiązania powyższego problemu podjął m.in. Darko Simovic³⁴⁵, który cechy konstytutywne wskazane w definicji Duvergera jako pierwsza i trzecia uznał za niekontrowersyjne. Jednocześnie podkreślił istotność kwestii zakresu uprawnień władczych głowy państwa. Tym samym, koncentrując uwagę na drugiej z wymienionych w definicji Duvergera cech konstytutywnych, starał się wyeliminować możliwą w odniesieniu do niej swobodę interpretacyjną. W tym kontekście ważne jest, by wskazać wyraźną granicę pomiędzy parlamentaryzmem i semiprezydencjalizmem. W ramach tego pierwszego głowa państwa ma charakter „władzy biernej”, z kolei w ramach drugiego posiada nie tylko symboliczną, ale rzeczywistą władzę. Jej wyznacznikiem są przyznane prezydentowi konstytucyjne uprawnienia, które umożliwiają mu odgrywanie wraz z rządem roli aktywnego podmiotu władzy wykonawczej. W konsekwencji prezydent i premier posiadają autonomiczne, rzeczywiste uprawnienia władcze.

Zaprezentowana wyżej próba przezwyciężenia słabości pierwszej naukowej próby zdefiniowania semiprezydencjalizmu wydaje się nie w pełni udana. Jej zaletą jest z pewnością zwrócenie uwagi na konieczność wskazania wyraźnej granicy między tym modelem demokratycznego reżimu politycznego a parlamentaryzmem. Równie istotne jest podkreślenie faktu, że rozstrzygające dla charakterystyki reżimu semiprezydenckiego jest precyzyjne określenie zakresu uprawnień prezydenta oraz zdefiniowanie jego roli i znaczenia w ramach egzekutywy. Niestety, autorowi opisywanej koncepcji nie udało się wprowadzić obiektywnego kryterium określającego normatywną i faktyczną pozycję prezydenta

³⁴³ D. SIMOVIC: *The Definition...*, s. 4.

³⁴⁴ H.H. BAHRO: *Virtues and Vices of Semi-presidential Government*. „Journal of Social Sciences and Philosophy” 1999, Vol. 11, no 1, s. 3.

³⁴⁵ D. SIMOVIC: *The Definition...*, s. 12–13.

w relacjach zarówno z drugim członem egzekutywy, jak i z legislatywą. Określenia typu „bierna władza” (*passive power*) czy „władza aktywna” (*active power*) determinują konieczność interpretacji, ta zaś skutkuje niebezpieczeństwem nadmiernego subiektywizmu, wynikającego z próby przeprowadzenia oceny zakresu władzy głowy państwa. Dokonana próba przeformułowania (skorygowania) definicji Duvergera ukazała także swoistą niemożność uchwycenia ewentualnych rozbieżności pomiędzy konstytucyjnym a faktycznym układem instytucjonalnym, potwierdzającym wypełnianie przez konkretny reżim polityczny cech modelowego semiprezydenjalizmu bądź zaprzeczającym mu. Simovic jest świadom tego, że jego propozycja nie jest w pełni obiektywna. Niemniej jednak zwraca on uwagę na dynamiczny charakter empirycznych przykładów reżimów semiprezydenckich, co przejawia się różnicami w zakresie ułożenia relacji pomiędzy głową państwa i szefem rządu. Ma to daleko idące konsekwencje, ponieważ – jak podkreśla – definicja reżimu semiprezydenckiego musi być elastyczna, a w związku z tym nie daje możliwości w pełni precyzyjnego określenia jego istoty.

To, co łączy koncepcje Duvergera i Simovica, wiąże się z przywoływaniem w definicjach nieostrych kryteriów. Okazuje się, że skonstruowanie „dobrej” definicji, a więc takiej, która nie tylko pozwoli na precyzyjne określenie cech konstytucyjnych semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego, ale także umożliwi jego odróżnienie od dwóch starszych modeli, czyli parlamentaryzmu i prezydenjalizmu, nie jest zadaniem prostym. Czy jednak w odniesieniu do reżimów semiprezydenckich jest to w ogóle możliwe?

Odpowiedzią na zasygnalizowany problem w zakresie opracowania dobrej definicji reżimu semiprezydenckiego jest propozycja Elgiego. Przedstawił on czysto konstytucyjną definicję, obejmującą dwa kryteria:

- 1) wybierany w powszechnej elekcji, na określony czas, prezydent;
- 2) funkcjonujący obok niego premier, który wraz z gabinetem ponosi odpowiedzialność przed parlamentem³⁴⁶.

W ten sposób pominięte zostało najsłabsze ogniwo definicji Duvergera, odnoszące się do tego, co określić można mianem siły prezydentury, a więc zdolności prezydenta do planowania i realizowania (kreowania) polityki państwa³⁴⁷. Z jednej strony taka perspektywa pozwala uniknąć subiektywizmu w ocenie empirycznych przykładów reżimów politycznych oraz ułatwia stworzenie katalogu obejmującego państwa spełniające kryteria reżimu semiprezydenckiego, z drugiej ogranicza możliwości ukazania zróżnicowania wewnątrz tego modelu demokratycznych reżimów politycznych.

Warto również zwrócić uwagę, że zaproponowana przez Elgiego definicja semiprezydenjalizmu nie daje w praktyce możliwości jasnego odróżnienia jego

³⁴⁶ R. ELGIE: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*. „Political Studies Review” 2004, Vol. 2, s. 317.

³⁴⁷ R. GLAJCAR: *Ewolucja siły polskiej prezydentury...*, s. 181.

empirycznych przykładów od reżimów parlamentarnych. Otóż drugie z wymienionych przez tego autora kryteriów modelu semiprezydenckiego pokrywa się z cechą konstytutywną reżimu parlamentarnego. Oznacza to, że jedynym elementem odróżniającym reżimy zaliczane do tych dwóch modeli, byłby sposób elekcji głowy państwa. Tymczasem praktyka polityczna dowodzi, że w coraz większej liczbie reżimów zaliczanych do typu parlamentarnego głowa państwa wybierana jest w powszechnej elekcji. Okazuje się więc, że wyeksponowany w cytowanej definicji Elgiego element sposobu wyboru głowy państwa będzie realnie charakteryzował semiprezydencjalizm tylko wówczas, gdy twórcy instytucjonalnych podstaw funkcjonowania reżimów politycznych *sensu stricto* będą go rozpatrywać wraz z opracowywaniem katalogu uprawnień przysługujących prezydentowi. W przeciwnym razie kryterium to nie umożliwi precyzyjnego odróżnienia empirycznych przykładów semiprezydencjalizmu od parlamentaryzmu. Po raz kolejny widać więc, jak istotną decyzją jest wybór sposobu elekcji prezydenta (powszechny bądź pozapowszechny). Można zatem przyjąć, że niedoskonałość zaproponowanej przez Elgiego definicji semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego jest w znacznej mierze zależna od niedobrych praktyk w obszarze inżynierii konstytucyjnej, nie zawsze charakteryzujących się budową w pełni spójnego systemu instytucjonalnego.

Słabość koncepcji Elgiego ukazuje stworzony przez niego katalog państw z semiprezydenckim reżimem politycznym. Na podstawie analizy przepisów konstytucyjnych, przeprowadzonej w 2008 roku, zaliczył on do tej grupy następujące państwa europejskie: Austrię, Białoruś, Bułgarię, Chorwację, Czarnogórę, Finlandię, Francję, Irlandię, Islandię, Litwę, Macedonię, Polskę, Portugalię, Rosję, Rumunię, Słowację, Słowenię, Serbię i Ukrainę³⁴⁸. Bliższe przyjrzenie się temu katalogowi musi rodzić wątpliwości. Po pierwsze, znalazły się w nim zarówno kraje o różnym, pod względem czasu i zaawansowania, statusie demokratycznym oraz państwa, co do których ocena realizacji demokratycznych zasad jest jednoznacznie negatywna. Tym samym oznacza to wyjście tak rozumianego modelu semiprezydenckiego poza kategorię demokratycznych reżimów politycznych, co z perspektywy niniejszego opracowania należy ocenić negatywnie i uznać za niedopuszczalne. Po drugie, uwzględniając w ramach powyższego katalogu tylko te państwa, które spełniają minimalne kryteria demokratyczne, nie sposób abstrahować od tego, że zarówno na gruncie konstytucyjnym, jak i w obszarze praktyki politycznej relacje pomiędzy legislatywą i egzekutywą oraz w ramach tej drugiej przyjmują w nich nader zróżnicowane postaci. Z jednej strony w tej grupie znalazła się Francja, gdzie prezydent aktywnie uczestniczy w procesie rządzenia, będąc współodpowiedzialnym za prowadzenie polityki państwa, z drugiej zaś Islandia, gdzie głowa państwa jest przede wszystkim organem symbolizującym jedność państwa, a nie rzeczywistym przywódcą politycznym.

³⁴⁸ R. ELGIE: *Duverger, Semi-presidentialism...*, s. 250.

Elgie, będąc świadomym tego zróżnicowania, podkreśla, że semiprezydencjalizm nie może być traktowany jako jednorodna (jedna) zmienna wyjaśniająca³⁴⁹. Wewnątrz tego modelu reżimów politycznych wyróżnia on takie, w których:

- 1) występuje silny prezydent obok słabego premiera (wysoko sprezydencjalizowane reżimy semiprezydencckie – *highly presidentialized semipresidential regimes*);
- 2) obok silnego premiera funkcjonuje prezydent o wyłącznie ceremonialnych uprawnieniach (reżimy semiprezydencckie z ceremonialnymi prezydentami – *semipresidential regimes with ceremonial presidents*);
- 3) występuje swoista równowaga między uprawnieniami prezydenta i premiera (reżimy semiprezydencckie ze zbalansowanymi uprawnieniami prezydenta i premiera – *semipresidential regimes with a balance of presidential and prime-ministerial powers*)³⁵⁰.

Charakterystyczne zróżnicowanie reżimów politycznych wewnątrz modelu semiprezydencckiego powoduje z kolei, że np. José Antonio Cheibub i Svitlana Chernykh, akceptując dwuelementową definicję Elgiego, opowiadają się za tym, by na określenie tego typu reżimów posługiwać się kategorią „systemów mieszanych” (*mixed systems*), w ten sposób uwypuklając ich niejednorodność³⁵¹. Jako próbę zwrócenia uwagi na różnorodność rozwiązań obecnych w reżimach mieszanych należy potraktować również propozycję, którą przedstawili Shugart i Carey. Biorąc pod uwagę demokratyczne reżimy polityczne i uwzględniając obowiązujące w nich rozwiązania konstytucyjne, zgodnie z którymi, obok wybranego w powszechnej elekcji prezydenta, funkcjonuje rząd ponoszący odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, wyróżnili oni reżimy premierowsko-prezydenckie i prezydencko-parlamentarne³⁵².

Reżimy premierowsko-prezydenckie scharakteryzowane zostały poprzez odwołanie się do cech konstytutywnych wymienionych w definicji semiprezydencjalizmu autorstwa Duvergera. Zatem pierwszym kryterium jest powszechny

³⁴⁹ Ibidem, s. 261–262.

³⁵⁰ R. ELGIE: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*. „Journal of Democracy” 2005, Vol. 16, no 3, s. 102–109.

³⁵¹ José Antonio Cheibub i Svitlana Chernykh zwracają uwagę na to, że wśród 114 reżimów demokratycznych funkcjonujących w 2002 roku 45% przyjęło rozwiązania charakterystyczne dla parlamentaryzmu, 33% – dla prezydencjalizmu, a 22% – dla systemów mieszanych. W tym kontekście szczególnie interesująca jest swoista ekspansja ostatniego z wymienionych modeli. Otóż, jak podkreślają cytowani autorzy, w 1946 roku tylko 3 spośród 32 funkcjonujących wówczas reżimów demokratycznych zaadaptowało rozwiązania odpowiadające ich definicji „systemu mieszanego” (Austria, Islandia i Finlandia). Zob.: J.A. CHEIBUB, S. CHERNYKH: *Mixed Constitutions and Democratic Performance: Do Popularly Elected Presidents Matter in Parliamentary Systems?* Prepared for presentation in the conference on “Recent Developments in the Separation of Powers”, Haifa, 19–21 December 2007, s. 5, 21–22, <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/eveFile/Cheibub%20and%20Chernykh%20Haifa.pdf> [dostęp: 27.10.2012].

³⁵² M.S. SHUGART, J.M. CAREY: *Presidents and Assemblies...*, s. 23–27.

sposób elekcji prezydenta, który jednak, inaczej niż w reżimie prezydenckim, niekoniecznie jest szefem egzekutywy, ale raczej musi koegzystować z premierem stojącym na czele rządu. W zakresie drugiego kryterium, do którego odwołują się autorzy koncepcji wyróżnienia premierowsko-prezydenckiego modelu reżimu politycznego, a więc faktu wyposażenia prezydenta w znaczne uprawnienia, dokonują oni istotnego zastrzeżenia. Otóż, jak podkreślają, najczęściej głowa państwa jest pozbawiona uprawnień w obszarze szeroko pojętej legislacji (inicjatywa ustawodawcza, prawo weta, prawo wydawania rozporządzeń – z upoważnienia parlamentu lub poza nim)³⁵³, co mogłoby ją narażać na konflikt z drugą częścią egzekutywy, opierającą swoją legitymację na parlamentarnej inwestyturze. Bardziej charakterystyczne dla tego modelu demokratycznego reżimu politycznego jest wyposażanie prezydenta w kompetencje odnoszące się do tworzenia rządu, takie jak wręczanie nominacji na stanowiska ministerialne i pozaministerialne. Równie typowym uprawnieniem głowy państwa w tego rodzaju reżimach jest przedterminowe rozwiązanie parlamentu. Co istotne jednak, prezydent nie ma gwarancji legislacyjnej kontroli nad parlamentem i rządem. W końcu trzecie kryterium, odnoszące się do funkcjonowania egzekutywy o dualistycznej strukturze, w której ramach gabinet, cieszący się zaufaniem parlamentu, wykonuje funkcje związane z bezpośrednim rządzeniem, pozbawia prezydenta prawa do dyskrecjonalnego odwoływania ministrów. Oznaczałoby to bowiem ograniczenie albo wręcz podważenie parlamentarnej kontroli nad rządem.

O ile w reżimach premierowsko-prezydenckich można mówić o swoistym prymacie premiera w ramach egzekutywy, o tyle w reżimach określanych mianem prezydencko-parlamentarnych dominująca pozycja przypada prezydentowi. Shugart i Carey wskazują na cztery cechy konstytutywne drugiego z wymienionych modeli:

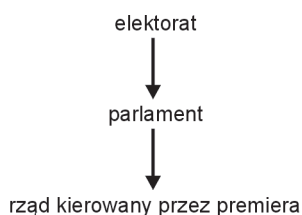
- 1) prezydent wybierany jest w powszechnej elekcji;
- 2) prezydent powołuje i odwołuje ministrów;
- 3) rząd musi się cieszyć zaufaniem parlamentu;
- 4) prezydent dysponuje prawem przedterminowego rozwiązania parlamentu lub uprawnieniami w zakresie legislacji, albo też posiada kompetencje w obydwu obszarach.

Widać więc, podobnie jak w reżimach premierowsko-prezydenckich, że głowa państwa wybierana jest w elekcji powszechnej, a legitymacja gabinetu opiera się na inwestyturze parlamentarnej. Obydwa reżimy różnią się jednak zakresem uprawnień przyznanych głowie państwa. Zgodnie z założeniami modelu prezydencko-parlamentarnego prezydent posiada realne uprawnienia w zakresie powoływania i dymisjonowania członków gabinetu, podczas gdy w modelu premierowsko-prezydenckim kompetencje te mają charakter nominacji będącej

³⁵³ Oczywiście w ramach realnie funkcjonujących reżimów premierowsko-prezydenckich głowy państw dysponują niektórymi z tych uprawnień.

konsekwencją decyzji podjętych bez udziału prezydenta. Co więcej, pomimo że w reżimach prezydencko-parlamentarnych rząd musi cieszyć się zaufaniem parlamentu, to jednak głowa państwa dysponuje uprawnieniami w zakresie rekonstrukcji składu gabinetu. To wszystko powoduje, że władza prezydenta nad rządem jest stosunkowo szeroka.

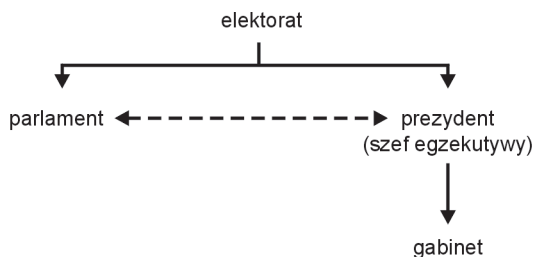
O ile w przypadku parlamentaryzmu i prezydencjalizmu struktura zależności pomiędzy poszczególnymi organami jest w miarę prosta – wertykalna w odniesieniu do pierwszego i horyzontalna, gdy mowa o drugim, o tyle, rozpatrując przypadki reżimów zarówno premierowsko-prezydenckich, jak i prezydencko-parlamentarnych, relacje te mają bardziej skomplikowany charakter. Kwestie te ukazują schematy 11–14.



→ zależności hierarchiczne

Schemat 11. Struktura zależności między legislaturą i egzekutywą w reżimie parlamentarnym

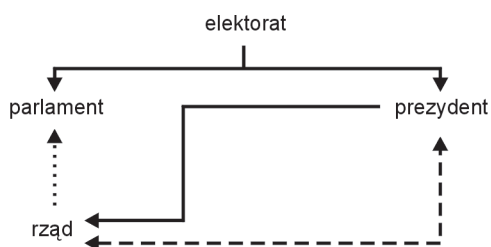
Źródło: M.S. SHUGART: *Semi-Presidential Systems...*, s. 330.



→ zależności hierarchiczne
 <-.-> relacje transakcyjne

Schemat 12. Struktura zależności między legislaturą i egzekutywą w reżimie prezydenckim

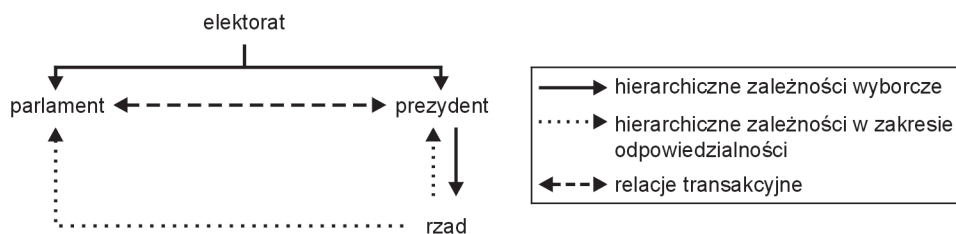
Źródło: M.S. SHUGART: *Semi-Presidential Systems...*, s. 330.



→ hierarchiczne zależności wyborcze
> hierarchiczne zależności w zakresie odpowiedzialności
 <-.-> relacje transakcyjne

Schemat 13. Struktura zależności między legislaturą i egzekutywą w reżimie premierowsko-prezydenckim

Źródło: M.S. SHUGART: *Semi-Presidential Systems...*, s. 332.



Schemat 14. Struktura zależności między legislaturą i egzekutywą w reżimie prezydencko-parlamentarnym

Źródło: M.S. SHUGART: *Semi-Presidential Systems...*, s. 332.

W kontekście dwóch opisanych wcześniej modeli demokratycznych reżimów politycznych niezmiernie istotna wydaje się uwaga, że mimo wszystko cechy o charakterze konstytucyjnym niekoniecznie muszą odgrywać wiodącą rolę w podejmowaniu prób identyfikacji różnic między realnie istniejącymi reżimami semiprezydenckimi. Od pozycji głowy państwa, wyznaczonej jej na gruncie normatywnym, ważniejszy zazwyczaj okazuje się praktyczny wymiar jej aktywności. Ten zaś uzależniony jest od warunków historycznych i politycznych³⁵⁴, a także od behawioralnych aspektów przywództwa politycznego. Ta konstatacja wymaga jednak poczynienia jeszcze jednej uwagi, a mianowicie takiej, że pod adresem prezydenca, a zwłaszcza parlamentaryzmu, również można wysunąć zarzut heterogeniczności występujących w ramach tych modeli rozwiązań. Co więcej, praktyka konstytucyjna i polityczna niejednokrotnie znacząco odbiegają od założeń określonych na podstawie przepisów ustawy zasadniczej. Kluczową kwestią zatem pozostaje określenie cech konstytucyjnych semiprezydenca, podobnie jak uczyniono to dla dwóch wcześniejszych modeli, pamiętając przy tym, że praktyczne formy jego przejawiania się mogą odbiegać od założeń teoretycznych. W przeciwnym bowiem razie każdemu empirycznemu przypadkowi musiałby odpowiadać inny model, co dowodziłoby prowadzenia analiz wyłącznie na poziomie deskryptywnym i w odniesieniu do „nagich faktów”. Nie może się to jednak wiązać z ucieczką w stronę nieostrych sformułowań, ta bowiem może powodować, że główny cel definiowania, jakim jest określenie granic pozwalających odróżnić charakteryzowany model reżimu politycznego od pozostałych, zostaje utracony³⁵⁵.

Mając powyższe na uwadze, Sartori podjął próbę charakterystyki reżimu semiprezydenckiego, jednocześnie starając się zachować swoisty balans pomiędzy precyzją w zakresie wskazywania cech konstytucyjnych i odpowiednią elastycznością definicji. W ten sposób dąży on do tego, by semiprezydencki model reżimu politycznego był wystarczająco odróżnialny od reżimów parlamentarnego i prezydenckiego, a jednocześnie tak „pojemny”, by móc pomieścić empiryczne

³⁵⁴ Zob.: J.A. CHEIBUB, S. CHERNYKH: *Mixed Constitutions...*, s. 24.

³⁵⁵ Zob.: G. SARTORI: *Comparative Constitutional Engineering...*, s. 131.

przykłady reżimów, niejednokrotnie znacznie różniące się pod względem rozwiązań konstytucyjnych i/lub praktyki politycznej. Włoski politolog wskazuje pięć cech charakterystycznych semiprezydencjalizmu:

- 1) prezydent jest wybierany w powszechnej elekcji (bezpośredniej lub pośredniej) na ściśle określony czas (kadencję);
- 2) głowa państwa dzieli władzę wykonawczą z premierem, co oznacza dualną strukturę egzekutywy;
- 3) prezydent jest niezależny od parlamentu, co nie oznacza jednak, że jest upoważniony do samodzielnego bądź bezpośredniego rządzenia; jego wola musi być przekazywana i przetwarzana za pośrednictwem rządu;
- 4) premier i jego gabinet są z kolei niezależni od prezydenta, ale ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem (poprzez stosowanie względem nich votum zaufania i/lub votum nieufności), co oznacza, że w każdym przypadku potrzebują poparcia większości parlamentarnej;
- 5) dualistyczna struktura władzy umożliwia różne układy równowagi oraz przechylenie się władzy na korzyść jednego z organów egzekutywy, ale z zastrzeżeniem zachowania przez każdy z nich „potencjału autonomii”³⁵⁶.

Zwłaszcza piąta z wymienionych przez Sartoriego cech konstytucyjnych reżimu semiprezydentckiego zasługuje na uwagę. Wynika ona bowiem z realizacji oczekiwań co do znalezienia odpowiedniej formuły dla pomieszczenia w ramach opisywanego modelu różnych empirycznych przykładów. Jednocześnie praktyka polityczna wskazuje na to, że w reżimach, które nie są, ze względu chociażby na dualistyczny charakter egzekutywy, zaliczane do grupy prezydenckich, głowa państwa jest rzeczywistym zwierzchnikiem władzy wykonawczej. Może to wynikać zarówno z uwarunkowań behawioralnych, jak i specyficznej konfiguracji na konkretnej scenie politycznej. W takiej sytuacji rzeczywiste zachowanie „potencjału autonomii” przez premiera i jego gabinet może okazać się fikcją.

Istotne zatem staje się pytanie o to, kto jest rzeczywistym szefem egzekutywy. Czy jest to prezydent, czerpiący swoją legitymację z powszechnej elekcji, czy też premier, cieszący się zaufaniem większości parlamentarnej? Po drugie, ważne jest także, czy prezydent i większość parlamentarna mają identyczne korzenie polityczne, czy też różne. Uwzględnienie tych dwóch zmiennych determinuje możliwość wystąpienia czterech typów egzekutywy w ramach semiprezydencjalizmu, ukazujących skłonność do przesuwania się empirycznych przykładów tego modelu w kierunku parlamentaryzmu bądź prezydenckalizmu (schemat 15).

Propozycja ta dowodzi wyjścia poza wąską, konstytucyjną charakterystykę semiprezydentckiego modelu reżimu politycznego. Okazuje się, że uwzględnienie elementów o charakterze politycznym (kontekstowym), jak również zwrócenie uwagi na behawioralne aspekty przywództwa politycznego, zwiększa wartość eksplanacyjną analiz oraz pomaga zrozumieć, jak skomplikowane jest postępo-

³⁵⁶ Ibidem, s. 131–132.

		Polityczne pochodzenie prezydenta i większości parlamentarnej	
		identyczne	różne
Szef rządu	prezydent	jednolity rząd w ramach <i>quasi</i> -prezydenckiego semiprezydencjalizmu	podzielony rząd w ramach <i>quasi</i> -prezydenckiego semiprezydencjalizmu
	premier	jednolity rząd w ramach <i>quasi</i> -parlamentarnego semiprezydencjalizmu	koabitacja w ramach <i>quasi</i> -parlamentarnego semiprezydencjalizmu

Schemat 15. Typologia egzekutywy w ramach reżimów semiprezydenckich

Źródło: YU-CHUNG SHEN: *Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?* Paper presented at IPSA-ECPR Joint Conference: Whatever Happened to North-South? International Political Science Association (IPSA), Sao Paulo, 16–19 February 2011, s. 15, <http://www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-798.pdf> [dostęp: 13.07.2012]

wanie badawcze zmierzające do scharakteryzowania reżimu semiprezydenckiego, zwłaszcza w kontekście mnogości rozwiązań istniejących na gruncie praktyki konstytucyjnej i politycznej³⁵⁷.

Na niezbędność uwzględniania konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych elementów w analizach reżimu semiprezydenckiego wskazuje również Skach. Podkreśla ona, że oprócz reguł i procedur konstytucyjnych ważnym elementem różnicującym empiryczne przykłady jego przejawiania się jest układ sił politycznych w legislaturze, będący konsekwencją wyborów dokonywanych przez elektorat. W rezultacie zaproponowała ona trzy podtypy w ramach semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego³⁵⁸. W ramach pierwszego (*consolidated majority*) prezydent i premier są popierani przez tę samą większość parlamentarną, co gwarantuje funkcjonowanie egzekutywy na podstawie porozumienia i współpracy, a ryzyko wystąpienia konfliktu jest w zasadzie niewielkie (ewentualnie może mieć ono podłoże osobiste lub być konsekwencją tego, że prezydent i premier reprezentują różne frakcje w ramach partii rządzącej). Drugi podtyp (*divided majority*) charakteryzuje się tym, że premier ma oparcie w większości parlamentarnej, podczas gdy prezydent wywodzi się z partii opozycyjnej względem aktualnej większości parlamentarnej (partii bądź koalicji), albo też nie posiada zaplecza parlamentarnego. Taki układ określany jest często mianem koabitacji i generuje ryzyko wystąpienia konfliktu pomiędzy prezydentem a premierem, zwłaszcza je-

³⁵⁷ Yu-Shan Wu zwraca uwagę na to, że płynna granica pojęcia i niejednoznaczność empirycznych przykładów są jednymi z największych problemów w badaniach nad semiprezydencjalizmem. Zob.: YU-SHAN WU: *Semi-Presidentialism and Nascent Democracies as a Research Agenda*. Paper presented at the 20th World Congress of International Political Science Association, Fukuoka, July 9–12, 2006, s. 8, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5297.pdf [dostęp: 15.08.2012].

³⁵⁸ C. SKACH: *The "Newest" Separation...*, s. 100–105.

śli ten pierwszy chce mieć kontrolę nad polityką wewnętrzną. Ryzyko to jest tym większe, im większy jest dystans ideologiczny pomiędzy obydwooma aktorami politycznymi. W takiej sytuacji prawdopodobne jest wzajemne nieinformowanie się o podjętych działaniach, co z kolei stwarza pewne niebezpieczeństwo, że głowa państwa zacznie korzystać z uprawnień zarezerwowanych dla wyjątkowych sytuacji, w tym rządu za pośrednictwem dekretów. W końcu trzeci podtyp (*divided minority*) cechuje to, że ani prezydent, ani premier nie mają oparcia w większości parlamentarnej. Jest to sytuacja, która może w najwyższym stopniu sprzyjać konfliktowi ze względu na daleko posuniętą fragmentaryzację sceny politycznej, w której ramach żadna partia, ani koalicja, nie posiada większości w parlamencie. To może zachęcać prezydenta do podejmowania prób kierowania polityką państwa z pominięciem rządu, poprzez korzystanie z uprawnień wyjątkowych, takich jak chociażby dekrety. W konsekwencji również parlament może stać się biernym podmiotem władzy, co grozi takiemu reżimowi politycznemu zejściem ze ścieżki demokratycznego rozwoju i pójściem drogą autorytaryzmu. Oparając się na trzech wymienionych podtypach semiprezydencjalizmu, Skach zwraca uwagę na trzy kwestie o kluczowym znaczeniu dla analizy konkretnych przypadków:

- 1) charakter systemu partyjnego;
- 2) zdolność systemu wyborczego do budowania układu większościowego w parlamencie;
- 3) stopień, w jakim prezydent jest „człowiekiem partii”³⁵⁹.

Dotychczasowe uwagi wskazują na to, że być może kluczową kwestią dla zrozumienia istoty semiprezydencckiego modelu reżimu politycznego jest to, co Yu-Shan Wu określił jako „podwójne łańcuchy legitymizacji, kierownictwa i odpowiedzialności”³⁶⁰. Ich położenie należy identyfikować z usytuowaniem parlamentu i prezydenta względem rządu. O ile w reżimie parlamentarnym i prezydenckim owe „łańcuchy” są pojedyncze i biegną od parlamentu w kierunku rządu (w pierwszym przypadku) oraz od prezydenta w kierunku „rządu” (w drugim przypadku), o tyle istotą semiprezydencjalizmu jest to, że obydwa organy mają wpływ na funkcjonowanie i/lub powoływanie rządu. W takiej sytuacji zaś najistotniejsze stają się wzajemne relacje pomiędzy parlamentem i prezydentem, a więc dwoma organami dysponującymi demokratyczną legitymacją, uzyskaną bezpośrednio od suwerena. Są one interesujące zwłaszcza wówczas, gdy większość parlamentarna i prezydent wywodzą się z różnych środowisk politycznych. Równowaga pomiędzy dwoma organami bądź przewaga któregośkolwiek z nich w zakresie wpływu na rząd uzależniona jest wówczas od ich zachowania. Niezależnie od konstytucyjnych uprawnień mogą one „okopać się” na swoich pozycjach bądź ustąpić na rzecz drugiej strony. W związku z tym możliwe są cztery scenariusze (schemat 16).

³⁵⁹ Ibidem, s. 105–108.

³⁶⁰ Cyt. za: YU-SHAN WU: *Semi-Presidentialism...*, s. 3.

		Prezydent ustępuje	
		TAK	NIE
Parlament ustępuje	TAK	KOMPROMIS	SUPREMACJA PREZYDENTA
	NIE	KOABITACJA	KOLIZJA

Schemat 16. Relacje między parlamentem i prezydentem w reżimie semiprezycyjnym w kontekście ich wpływu na powoływanie i/lub funkcjonowanie rządu

Źródło: YU-SHAN WU: *Semi-Presidentialism...*, s. 6–7, 24.

Oprócz relacji między organami czerpiącymi swoją legitymizację z powszechnych wyborów, równie istotne są stosunki pomiędzy organami tworzącymi dualistyczną egzekutywę. W literaturze przedmiotu obecny jest nawet pogląd, że stanowią one zasadniczy element charakteryzujący reżimy semiprezycyjne, często ze względu na konflikt pomiędzy prezydentem i premierem o kontrolę nad egzekutywą³⁶¹. W konsekwencji można przyjąć, że „podwójne łańcuchy legitymizacji, kierownictwa i odpowiedzialności” determinują potencjalny konflikt wewnątrz egzekutywy, który może być motywowany czynnikami osobowościowymi, kontekstowymi, a także toczącą się między różnymi aktorami politycznymi rywalizacją o wpływy w sferze polityki³⁶². O ile więc analiza relacji na linii legislatura – egzekutywa w reżimach parlamentarnych skoncentrowana jest wokół systemu wzajemnych zależności pomiędzy parlamentem i rządem, a w prezydenccjalizmie wokół wzajemnej, względnej niezależności parlamentu i prezydenta, o tyle w reżimach semiprezycyjnych sprawa jest o wiele bardziej skomplikowana. Może być bowiem sprowadzona zarówno do relacji parlamentu z rządem, któremu przewodzi premier, jak i parlamentu z prezydentem albo w końcu parlamentu ze zjednoczoną egzekutywą (prezydent z rządem)³⁶³.

Dotychczas poczynione spostrzeżenia i uwagi związane z próbą charakterystyki semiprezycyjnego modelu reżimu politycznego wskazują na jego wewnętrzne zróżnicowanie, które stanowi najistotniejsze ograniczenie dla usiłujących stworzyć zamknięty katalog cech konstytucyjnych tego modelu reżimu politycznego. Nie oznacza to, że parlamentaryzm i prezydenccjalizm mają charakter homogeniczny. Inaczej jednak, niż w przypadku semiprezycyjnej,...

³⁶¹ O. PROTSYK: *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*. „Political Studies” 2006, Vol. 54, no 2, s. 225; także: T. SEDELIUS: *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro 2006, s. 66.

³⁶² T. SEDELIUS: *The Tug-of-War...*, s. 19.

³⁶³ Ibidem, s. 67.

można wskazać pewne elementy stanowiące o ich istocie. Tymczasem semiprezydencjalizm charakteryzuje się połączeniem zasady podwójnej demokratycznej legitymizacji z regułą wzajemnej, względnej zależności legislatywy i egzekutywy. W tym sensie łączy on elementy charakterystyczne dla prezydencjalizmu i parlamentaryzmu, dając powód do poparcia stanowiska dopuszczającego opisywanie tego modelu reżimu politycznego jako „mieszanego”. Użycie tego terminu należy interpretować szeroko. Nie chodzi bowiem wyłącznie o proste wykorzystanie elementów charakterystycznych dla dwóch wcześniejszych modeli. Należy zaś zwrócić uwagę na to, że w wyniku takiego postępowania wykrystalizowała się nowa jakość³⁶⁴ – nowy model demokratycznego reżimu politycznego, z wszelkimi wynikającymi z tego faktu konsekwencjami w postaci określonej jego specyfiki. Poza tym nie powinno się przechodzić obojętnie obok szerokiej debaty nad jego zaletami i wadami. Tak jak w przypadku dwóch wcześniejszych modeli, generuje to pozytywne oceny, jak również wyzwala falę krytyki, chociażby w kontekście debat nad stabilnością demokracji i związanymi z tym rozważaniami na temat szans jej przetrwania.

Mając świadomość tego, jak wielu badaczy próbowało dokonać charakterystyki semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego, a także tego, że żadna z nich nie jest powszechnie uznawana za jedynie słuszną, powinno się podjąć próbę wskazania cech konstytutywnych tego modelu. Warto to uczynić, wiedząc, że w naukach społecznych znaczna część pojęć i kategorii naukowych jest rozumiana na wiele różnych, często względem siebie konkurencyjnych, sposobów. Podjęcie się tego zadania jest przede wszystkim próbą włączenia się do trwającej od kilkudziesięciu lat dyskusji nad „niedoteoretyzowanym” jeszcze modelem relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą, a zwłaszcza wewnątrz tej ostatniej.

Semiprezydencki model reżimu politycznego opisać można za pośrednictwem czterech cech konstytutywnych:

- 1) wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym na konstytucyjnie określony czas;
- 2) dualizm władzy wykonawczej, podzielonej pomiędzy prezydenta i rząd, na którego czele stoi premier;
- 3) rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, ale jednocześnie możliwa jest realizacja zasady politycznej odpowiedzialności rządu przed prezydentem;
- 4) prezydent posiada samodzielne uprawnienia z zakresu władzy wykonawczej i/lub arbitrażu politycznego, umożliwiające mu kreowanie lub współkreowanie polityki państwa.

Z kolei dwa rozwiązania absolutnie nie korespondują z semiprezydenckim modelem reżimu politycznego. Obydwa odnoszą się do egzekutywy. Pierwsze dotyczy aspektu strukturalnego i oznacza niemożność funkcjonowania w ra-

³⁶⁴ R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski...*, s. 54.

mach semiprezydencjalizmu jednoosobowej egzekutywy. Drugie ma wymiar funkcjonalny i związane jest z odrzuceniem możliwości istnienia głowy państwa, której aktywność wyrażałaby się wyłącznie w sferze działań ceremonialnych i reprezentacyjnych. Pierwszy z wymienionych elementów nie wymaga odrębnego, szerokiego uzasadnienia w kontekście drugiej z przytoczonych wyżej cech konstytucyjnych semiprezydencjalizmu, z kolei w odniesieniu do drugiego wszystko staje się jasne, patrząc na ostatnią z wymienionych cech. Niemniej jednak mnogość publikacji poświęconych semiprezydencjalizmowi i przedstawionych w nich analiz uzasadnia poczynienie istotnej uwagi związanej z zagadnieniem kompetencyjnej impotencji prezydenta. Otóż w tej kwestii istotne jest przyjęcie określonej perspektywy metodologicznej. W konsekwencji, odwołując się np. do opisanej wyżej definicji semiprezydencjalizmu zaproponowanej przez Elgiego, można sobie wyobrazić funkcjonowanie empirycznych przykładów tego typu reżimów politycznych z prezydentem pozbawionym możliwości kreowania polityki państwa. Takie ujęcie nie może jednak zyskać akceptacji, oznaczałoby to bowiem, że formalne i faktyczne relacje między legislatywą i egzekutywą, i w ramach tej drugiej, kształtują się jak w klasycznym parlamentaryzmie, z jednym wyjątkiem, czyli wyborem prezydenta w powszechnej elekcji. Zgodnie z przyjętym w niniejszej pracy założeniem reżim taki nadal zalicza się więc do rodziny reżimów parlamentarnych, bowiem wyłącznie sposób elekcji głowy państwa nie jest w tym wypadku czynnikiem rozstrzygającym o modelowo odmienniej specyfice relacji między parlamentem, rządem i prezydentem. Jednocześnie jednak sytuacja taka oznacza odejście od założeń modelowego systemu parlamentarnego, ale nie jest to semiprezydencjalizm. Należałoby przyjąć, że jest to jakaś postać zracjonalizowanego reżimu parlamentarnego.

Wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym na konstytucyjnie określony czas

Powszechna elekcja głowy państwa jest rozwiązaniem zaczerpniętym z reżimu prezydenckiego. W semiprezydencjalizmie ma ona jednak równie mocne uzasadnienie. Instytucja prezydenta ma bowiem odgrywać istotną rolę w systemie organów państwa. Jej ustrojowa pozycja w założeniach ma wykraczać poza wymiar ceremonialno-reprezentacyjny. Prezydent ma być aktywnym podmiotem, którego zakres kompetencji stwarza możliwość współkreowania polityki państwa. W ten sposób istnieją instytucjonalne podstawy do tego, by jego władza w szeroko pojętym obszarze polityki państwowej miała wymiar rzeczywisty. Powszechny sposób jego elekcji powinien zatem być postrzegany jako swoisty *background*, niezbędny element legitymizacji tejże władzy.

Biorąc pod uwagę to, że ogólnoustrojowy status prezydenta winien być funkcją jego wyboru³⁶⁵, oraz fakt, że zakres kompetencji umożliwiających podejmowanie realnych działań o charakterze władczym powinien być skorelowany

³⁶⁵ J. SZYMANEK: *Arbitraż polityczny...*, s. 363.

z odpowiednim mechanizmem legitymizacyjnym, najpełniej na poziomie proceduralnym odzwierciedlonym w rywalizacyjnych wyborach, istnieje uzasadnienie dla powszechnego charakteru elekcji prezydenckiej w modelu semiprezydenckim. Sposób wyboru prezydenta jest więc elementem konstytuującym określony model prezydentury, co w dalszej kolejności ma przełożenie na przyjęty i realizowany model demokratycznego reżimu politycznego. Przyjęcie zasady powszechnej elekcji prezydenta „tworzy logiczny punkt wyjścia dla wyposażenia [prezydenta – R.G.] w istotne kompetencje, narzuca określoną interpretację tych kompetencji oraz w szczególny sposób stawia kwestię odpowiedzialności”³⁶⁶.

Obserwując praktykę ustrojową we współczesnych reżimach demokratycznych, dostrzegamy, że jednym z bardziej rzucających się w oczy elementów jest łączenie powszechnej elekcji prezydenckiej z jednoczesnym niewyposażaniem głowy państwa w uprawnienia pozwalające jej na współkreowanie polityki państwa. Jest to rozwiązanie odnoszące się zwłaszcza do tych reżimów politycznych, w których twórcy konstytucyjnych podstaw ich funkcjonowania pragnęli zaadaptować na poziomie ogólnym rozwiązania typowe dla modelu parlamentarnego. Przyczyny takiego postępowania są różnorodne i wypada się zgodzić z tezą, że nie zawsze muszą one być interpretowane jako niejasne, niespójne i nielogiczne³⁶⁷, co jednak nie zmienia faktu, że decyzja o adaptacji takiego rozwiązania oznacza odejście od założeń modelowego parlamentaryzmu.

W przypadku reżimów semiprezydenckich powszechne wybory głowy państwa są jednakże warunkiem *sine qua non* ich funkcjonalności. Prezydent posiadający zakres kompetencji w obszarze władzy wykonawczej, pozwalający mu na współkreowanie polityki państwa, musi dysponować odpowiednim zakresem legitymizacji. Pozapowszechny sposób elekcji oznaczałby, że legitymizacja głowy państwa byłaby identyczna, jak w przypadku rządu. W tej sytuacji trudno byłoby sobie wyobrazić sprawne funkcjonowanie władzy wykonawczej, zwłaszcza gdy prezydent i rząd reprezentowałiby różne (rywalizujące ze sobą) środowiska polityczne.

Dualizm władzy wykonawczej

W reżimach semiprezydenckich, w przeciwieństwie do modelowego prezydencjalizmu, egzekutywa ma dualny charakter. Tworzą ją prezydent oraz rząd, na którego czele stoi premier. O ile pierwszy z wymienionych podmiotów, jak już wyżej wskazano, czerpie legitymację do działania z powszechnych wyborów, o tyle rządowi do działania potrzebna jest parlamentarna inwestytura. Co prawda dualistyczny charakter egzekutywy jest zjawiskiem wykraczającym poza ramy

³⁶⁶ Cyt. za: P. SARNECKI: *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*. W: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania...*, s. 416.

³⁶⁷ Jarosław Szymanek zwraca uwagę na to, że takie rozwiązanie ustrojowe może wiązać się z wyeksponowaniem władzy regulacyjnej głowy państwa i stworzeniem jej lepszych warunków do realizacji funkcji arbitrażowych. Zob.: J. SZYMANEK: *Arbitraż polityczny...*, s. 388–389.

semiprezydencyjnego modelu reżimu politycznego, jednak w przypadku tego ostatniego ma on znaczenie nie tylko na gruncie organizacyjnym, ale przede wszystkim funkcjonalnym, i stanowi jego element konstytutywny. Obydwa członowie egzekutywy dysponują określonymi uprawnieniami o charakterze władczym. W ten sposób krystalizuje się – jak wskazuje Blondel – „system podwójnego przywództwa”, choć wcale nie oznacza to, że dwaj liderzy (prezydent i premier) muszą być równi pod względem możliwości rzeczywistego kreowania polityki państwa³⁶⁸. Z jednej strony rozstrzygać o tym będą kwestie instytucjonalne, odnoszące się do określonego sposobu legitymizacji ich władzy oraz zakresu kompetencji, a z drugiej czynniki mieszczące się w zakresie behawioralnych aspektów przywództwa politycznego. Dualizm egzekutywy (swoiste podzielenie przywództwa) w reżimach semiprezydencyjnych należy zaś postrzegać przede wszystkim w kontekście próby zapewnienia efektywności rządzenia.

Dwucłonowość władzy wykonawczej należy zatem uznać za celowy element aranżacji semiprezydencyjnego modelu reżimu politycznego. To jest element odróżniający ten model od parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. W przypadku tego pierwszego – nawet jeśli egzekutywa ma dualny charakter – przywództwo w obrębie zbudowanej i funkcjonującej na zasadach kolegialnych władzy wykonawczej przysługuje premierowi, choć w odniesieniu do empirycznych przykładów reżimów parlamentarnych zakres jego przywództwa może być zróżnicowany. W reżimie prezydenckim przywództwo w ramach egzekutywy jest jednoosobowe, tym razem jednak skupione w osobie prezydenta. Semiprezydencjalizm zaś, abstrahując nawet od wyłącznie organizacyjnego wymiaru, charakteryzuje się tym, że w ramach egzekutywy można, w oparciu o instytucjonalny aspekt, wyróżnić dwa podmioty predestynowane do odgrywania roli przywódcy w obrębie władzy wykonawczej. Jednocześnie charakterystycznym elementem jest to, że praktyka polityczna i pozainstytucjonalne aspekty mogą rozstrzygać o rzeczywistym wymiarze przywództwa w ramach egzekutywy. W ten sposób semiprezydencjalizm uznać wypada za reżim elastyczny, w którego ramach wyobrazić sobie można różne układy wzajemnych relacji pomiędzy prezydentem i stojącym na czele rządu premierem.

Polityczna odpowiedzialność rządu przed jednym bądź dwoma organami

W reżimie semiprezydencyjnym, podobnie jak w parlamentarnym, rząd ponosi polityczną odpowiedzialność przed parlamentem. Źródłem jego legitymizacji jest więc poparcie, jakiego udzielają mu przedstawiciele suwerena zrzeszeni w organie przedstawicielskim na poziomie ogólnokrajowym. Analiza empirycznych przykładów reżimów politycznych wskazuje jednak na to, że możliwe jest jednoczesne występowanie odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem. Dowodzi to, że konkretne rozwiązania mogą się znacząco różnić,

³⁶⁸ J. BLONDEL: *Comparative Government. An Introduction*. London 1995, s. 296.

co tylko potwierdza wewnętrzną różnorodność modelu semiprezydencyjnego, w którego ramach wskazać można przykłady zarówno pojedynczej, jak i podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu. Nie ulega wątpliwości, że podwójna odpowiedzialność (zarówno przed parlamentem, jak i przed prezydentem), bez względu na jej charakter (konstytucyjny i/lub rzeczywisty), stanowi okoliczność sprzyjającą zjawisku prezydenjalizacji reżimu politycznego. Z kolei pojedyncza odpowiedzialność stanowi element ograniczający tego typu tendencję.

Analizując zagadnienie politycznej odpowiedzialności rządu w reżimie semiprezydencyjnym, wyróżnić należy dwa wymiary, które w zależności od konkretnych okoliczności mogą na siebie nachodzić, bądź też można je traktować w kategoriach zbiorów rozłącznych. Pierwszy z nich wiąże się z inżynierią konstytucyjną, drugi zaś dotyczy aspektów pozakonstytucyjnych.

Biorąc pod uwagę wymiar konstytucyjny, może on zakładać system pojedynczej bądź podwójnej odpowiedzialności politycznej rządu. Jednocześnie szczegółowe rozwiązania z tym związane mogą się między sobą zasadniczo różnić. Fakt ponoszenia odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem może być wyrażony wprost, ale może być również konsekwencją przyjęcia określonych procedur związanych z powoływaniem czy też odwoływaniem rządu (ministrów).

Obowiązujące procedury powoływania gabinetu mogą stanowić istotny element wskazujący na fakt ponoszenia (bądź nie) przez rząd odpowiedzialności politycznej przed prezydentem. Rola tego ostatniego może być nader zróżnicowana. Po pierwsze, może on dysponować uprawnieniami analogicznymi do tych, które posiada głowa państwa w reżimie parlamentarnym. Po drugie, prezydent może być aktywny w procesie formowania gabinetu, ale jego kompetencje mogą mu nie pozwalać zdominować przywódcy największej partii (lidera koalicji) w parlamencie. Po trzecie, konstytucja może gwarantować prezydentowi rolę aktywnego uczestnika procesu kreacji gabinetu, a nawet wyposażać go w kompetencje pozwalające mu w określonych obszarach narzucać swoją wolę rządowi. Czwarty możliwy scenariusz wynika z założenia o dominacji prezydenta, który w każdych okolicznościach ma sposobność powołania gabinetu oraz akceptowanej przez siebie osoby na stanowisko premiera. Sytuację taką określa się mianem „systemu prezydenckiej supremacji”³⁶⁹.

Nie mniej interesujący, a nieraz wręcz kluczowy, może okazać się wymiar pozakonstytucyjny. Zagadnienia takie, jak:

- 1) układ sił politycznych w parlamencie;
- 2) występowanie bądź niewystępowanie większości parlamentarnej reprezentującej środowisko polityczne, z którego wywodzi się prezydent;
- 3) rzeczywista pozycja prezydenta we własnym ugrupowaniu;

³⁶⁹ YU-SHAN WU: *Exploring the Power-Sharing Mode of Semi-Presidentialism*. Paper presented at the 1st IPSA/ECPR Joint Conference, Sao Paulo, February 16–19, 2011, s. 2–4, <http://saopaulo2011.ipso.org/sites/saopaulo2011.ipso.org/files/papers/paper-1001.pdf> [dostęp: 20.12.2012].

4) będące konsekwencją cech osobowościowych relacje osobiste na linii prezydent – premier;
to tylko niektóre z elementów mogących determinować faktyczną odpowiedzialność/nieodpowiedzialność polityczną rządu przed prezydentem na gruncie praktyki politycznej. Przykład V Republiki Francuskiej doskonale obrazuje, jak praktyka polityczna może przyczynić się do kształtowania układu instytucjonalnego, niekoniecznie mającego podstawy w przepisach ustawy zasadniczej³⁷⁰, a mimo to wyznaczającego wzajemne relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, rozstrzygając o specyficznym rysie reżimu politycznego *sensu stricto*.

Uprawnienia prezydenta z zakresu władzy wykonawczej i/lub arbitrażu politycznego, umożliwiające kreowanie bądź współkreowanie polityki państwa

Czwarta cecha konstytutywna semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego nawiązuje do opisanego wcześniej Duvergerowskiego sformułowania, iż prezydent posiada „całkiem znaczne uprawnienia”. Abstrahując w tym miejscu od niejednoznaczności tego określenia, warto zaznaczyć, że wskazuje ono na prezydenta jako instytucję nie tylko „panującą”, ale przede wszystkim „rządzącą”. W ten sposób zaakcentowano zasadniczą różnicę pomiędzy parlamentaryzmem, w którym głowa państwa „otwiera wystawy chryzantem”, a semiprezydencjalizmem, w którym jej pozycja jest o wiele bardziej istotna, włącznie z możliwością odgrywania roli najważniejszego aktora na scenie politycznej. Jest to dodatkowo legitymizowane powszechnym sposobem jego elekcji.

Ważnym elementem analiz empirycznych przykładów reżimu semiprezydenckiego jest stosunkowo często obserwowana niezborność założeń konstytucyjnych i realnie działających układów instytucjonalnych. Dlatego też, na co już w niniejszym opracowaniu zwrócono uwagę, katalogi demokratycznych reżimów politycznych kwalifikowanych do kategorii semiprezydencjalizmu różnią się nieraz w sposób daleko idący. Ten problem zwraca jednakże uwagę na bardzo istotny aspekt badań nad semiprezydencjalizmem. Chodzi o elastyczność tego typu reżimów, którą rozpatrywać można dwutorowo. Po pierwsze, dotyczy ona różnorodności rozwiązań instytucjonalnych identyfikowanych w ramach opisywanego modelu³⁷¹. Po drugie, elastyczność objawia się również poprzez zamierzoną nieprecyzyjność postanowień konstytucyjnych³⁷².

³⁷⁰ B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2/3, s. 227–230, 237–238.

³⁷¹ G. PASQUINO: *Semi-Presidentialism: A Political Model at Work*. „European Journal of Political Research” 1997, Vol. 31, no 1, s. 137.

³⁷² Doskonałym przykładem jest ustawa zasadnicza V Republiki Francuskiej. Jak zauważa Wiesław Skrzydło, „postanowienia konstytucji są nieraz mało precyzyjne, dające tym samym podstawę do różnorodnych, wręcz dowolnych interpretacji. Nie było to wynikiem słabego przygotowania twórców konstytucji, ale celem zamierzonym, który pozwalał na interpretacje norm prawnych

Po trzecie, determinowana jest ona także pozakonstytucyjnymi czynnikami, takimi jak chociażby typ systemu partyjnego czy szeroko rozumiany kontekst sytuacyjny. Opisywana elastyczność stanowi główne źródło problemów w zakresie jasnego sprecyzowania charakteru aktywności prezydenta w reżimach semiprezydenckich. Dlatego nie można zapominać o tym, że realny wymiar władzy prezydenckiej jest warunkowany nie tylko rozwiązaniami konstytucyjnymi, ale również całą sferą behawioralną i związanymi z nią elementami konstytuującymi przywództwo polityczne.

Prezydent w reżimie semiprezydenckim jest więc aktywnym podmiotem dualistycznej władzy wykonawczej. Posiada on osobiste uprawnienia o charakterze władczym, a korzystania z nich nie ogranicza konieczność uzyskiwania dodatkowej zgody (akceptacji) ze strony innych organów państwowych. Taka konstrukcja ustrojowa pozwala mu co najmniej na współkreowanie polityki państwa, a nierzadko staje się on wręcz rzeczywistym szefem dualistycznej egzekutywy. W tej sytuacji możliwe jest nawet to, że rozstrzyga on o ostatecznym kształcie realizowanej polityki państwa. Element ten nadaje semiprezydenccyzmowi specyficzny rys, odróżniając go od starszych modeli demokratycznych reżimów politycznych. W parlamentaryzmie bowiem pozycja głowy państwa jest marginalizowana; nie posiada ona uprawnień wykonawczych, pozwalających jej na rozstrzyganie o celach i sposobach realizacji polityki państwa. W prezydenccjalizmie zaś, ze względu na monistyczny charakter egzekutywy, głowa państwa nie dzieli uprawnień wykonawczych z innym organem³⁷³.

Poza kompetencjami wykonawczymi głowa państwa w reżimie semiprezydenckim może być również wyposażona w instrumentarium pozwalające jej odgrywać rolę arbitra na scenie politycznej. Nie oznacza to, że arbitraż jest charakterystyczny wyłącznie dla tego modelu reżimu politycznego, niemniej jednak w nim ujawnia się specyficzna jego postać. Chodzi o wspomniany już rodzaj „arbitrażu władczego” albo też „arbitrażu decyzyjnego”. Oznacza to, że prezydent ma możliwość jego realizacji w ramach funkcjonującego formalnego układu instytucjonalnego, a nie wyłącznie w oparciu o osobowościowe cechy przywódcze. Stwarza mu on możliwości władczego podejmowania decyzji. Co jednak jeszcze bardziej istotne, to fakt, że odwoływanie się do tego rodzaju działań arbitrażowych nie ogranicza się wyłącznie do działań reaktywnych na wypadek zaistnienia określonego konfliktu pomiędzy organami władzy państwowej, ale daje prezydentowi możliwość przejęcia inicjatywy w celu zasygnalizowania i realizacji własnych koncepcji politycznych³⁷⁴. Tego typu działania potwierdzają tylko wpisany niejako w założenia semiprezydenccjalizmu styl pre-

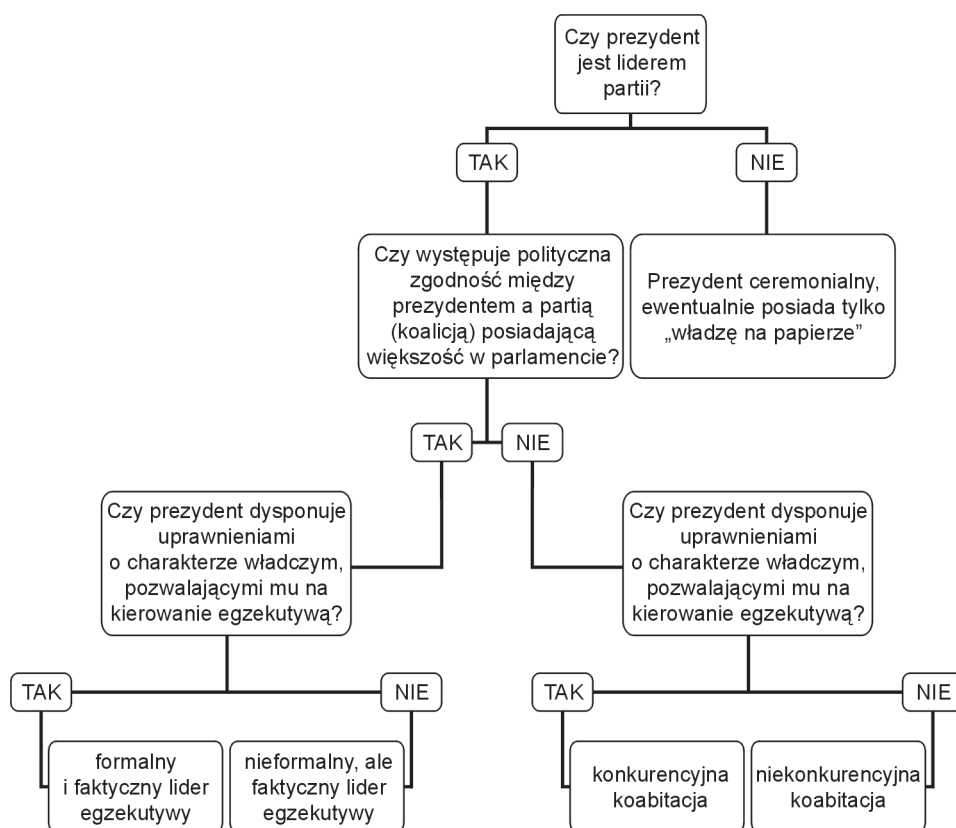
w zależności od aktualnych potrzeb politycznych”. Cyt. za: W. SKRZYDŁO: *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*. W: *Ustroje państw współczesnych...*, s. 135.

³⁷³ G. PASQUINO: *Semi-Presidentialism...*, s. 131.

³⁷⁴ J. SZYMANEK: *Arbitraż polityczny...*, s. 93.

zydentury aktywnej³⁷⁵, który w praktyce prowadzić może do realizacji modelu „silnej prezydentury”³⁷⁶.

Opisywana cecha konstytutywna stanowi *clou* semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego. Warto zwrócić uwagę na to, że na poziomie rozwiązań ustrojowych mogą zostać stworzone warunki do funkcjonowania tego reżimu. Praktyka życia politycznego może jednak te założenia weryfikować. Takie sytuacje zdarzają się stosunkowo często, potwierdzając tylko, jak bardzo semiprezydencjalizm jako reżim zależy od warunków, w których jest realizowany.



Schemat 17. Prezydent w reżimie semiprezydenckim, z uwzględnieniem konstytucyjnych i poza-konstytucyjnych aspektów przywództwa w ramach egzekutywy

Źródło: YU-CHUNG SHEN: *Evolution of Semi-Presidentialism...*, s. 7.

Schemat 17 ukazuje, jak założenia ustrojowe mogą być na gruncie praktyki ustrojowej korygowane pozycją polityka pełniącego funkcję prezydenta w macierzystej partii, a także układem sił politycznych w parlamencie. To są

³⁷⁵ Zob.: T. SŁOMKA: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 214.

³⁷⁶ Zob.: R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji...*, s. 34–38.

elementy, które powodują przesuwanie punktów ciężkości w instytucjonalnym układzie charakteryzującym reżimy semiprezydenckie. Należałoby do tego dodać jeszcze aspekt osobowościowy, który może okazać się ważnym czynnikiem definiującym wzajemne relacje między dwiema głównymi postaciami egzekutywy (prezydentem i premierem), ale także istotnym w szerszej perspektywie, odnoszącej się do relacji w trójkącie parlament – prezydent – rząd. Oczywiście osobowościowe aspekty przywództwa politycznego są istotne bez względu na obowiązujący i realizowany model reżimu politycznego, niemniej jednak elastyczność semiprezydenckalizmu szczególnie sprzyja kreatywności przywódców politycznych i wpływa na sposób sprawowania przez nich urzędów, co przekłada się na nadawanie empirycznym reżimom semiprezydenckim specyficznych, często endemicznych cech.

Podjęta próba wskazania konstytutywnych cech parlamentaryzmu, prezydenckalizmu i semiprezydenckalizmu zyska jeszcze większą wartość poznawczą dopiero w zestawieniu z analizą empirycznego reżimu politycznego. Takie ujęcie pozwala bowiem dostrzec skomplikowany wymiar dokonywanych wyborów instytucjonalnych, warunkowanych szeroką gamą czynników.

1.5. Uwarunkowania wyborów instytucjonalnych

Koncentrując uwagę na problematyce kształtowania się i funkcjonowania instytucji w ramach systemu politycznego będącego w fazie transformacji, nie sposób abstrahować od kontekstu sytuacyjnego, w którym zachodziły fundamentalne zmiany o charakterze demokratyzacyjnym. Wydarzenia z przeszłości, specyfika dotychczasowego, niedemokratycznego reżimu, obecność bądź brak określonych aktorów politycznych w momencie przełomu, a także swoisty klimat, w którym dokonują się zmiany, mogą bowiem sprzyjać procesom demokratycznym, ale również mogą okazać się elementami je hamującymi. Taka perspektywa badawcza jest szczególnie ceniona przez przedstawicieli nurtu neo-instytucjonalizmu historycznego, którzy poszukują źródła określonych rozwiązań instytucjonalnych w zjawiskach i procesach mających miejsce w przeszłości³⁷⁷. Nie przeceniając eksplanacyjnej skuteczności tego podejścia, warto się jednak do niego odwołać, nie po to jednak, by „spinać” szczegóły z przeszłości w jedną całość czy aby opowiedzieć historię. Zwrócenie uwagi na konkretne wydarzenia z przeszłości może jednak pomóc w odtworzeniu ogólnych schematów przyczynowych, które nawet po upływie lat mogą okazać się przydatne dla zrozumienia zmian instytucjonalnych³⁷⁸.

³⁷⁷ P.A. HALL, R.C.R. TAYLOR: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. „Political Studies” 1996, Vol. 44, no 5, s. 941–942.

³⁷⁸ K. THELEN: *Historical Institutionalism...*, s. 372–373.

Jak przekonuje Henryk Chołaj, są trzy pytania, które powinny skupiać uwagę badaczy różnych aspektów transformacji: skąd? dokąd? którądy?³⁷⁹. Nawet jeśli cel jest mniej bądź bardziej jasno zdefiniowany (sprawnie funkcjonujący reżim demokratyczny), niemożliwe jest zrozumienie procesów kształtowania instytucji w ramach demokratycznego reżimu politycznego, a następnie ich wpływu na różne przejawy jego funkcjonowania, bez wiedzy na temat „momentu przełomowego” i wydarzeń go poprzedzających. Jednocześnie oznacza to wzięcie pod uwagę reguł wyznaczających funkcjonowanie poprzedniego systemu, jak również określonej sekwencji zdarzeń z przeszłości, i nadanie im (przynajmniej hipotetycznie) określonej mocy wyjaśniającej³⁸⁰. Niektórzy badacze procesów postkomunistycznej transformacji lansują nawet tezę o kluczowej roli dziedzictwa przeszłości w wyjaśnianiu ich skuteczności lub nieskuteczności. W konsekwencji można przyjąć, że dla nich bardziej *history matters* niż *institutions matters*. Takie postawienie sprawy wynika, po pierwsze, z przekonania o tym, że nigdy nie można w zupełności zaaranżować określonego układu instytucjonalnego lub też nie zawsze rzeczywiste zachowania i działania odpowiadają stworzonym ramom instytucjonalnym. Po drugie, zwolennicy powyższego poglądu przekonują, że instytucje są rezultatem wyboru określonych rozwiązań (możliwości), te z kolei są determinowane dziedzictwem przeszłości. Właśnie ono wpływa także na to, że wybór jednych instytucji jest bardziej prawdopodobny niż innych³⁸¹. Mimo że dziedzictwo przeszłości i warunki wyjściowe (moment przełomowy) są z pewnością istotne dla procesów kształtowania instytucji, a pogląd ten jest tym bardziej przekonujący, że w trakcie transformacji systemów politycznych w kierunku demokracji instytucje polityczne są raczej budowane (co wiąże się z długotrwałością) niż tworzone *ad hoc*³⁸², to jednak należy przestrzec przed swoistym determinizmem w tym zakresie i związanym z nim przypisywaniem dziedzictwu przeszłości nadmiernego znaczenia dla budowania instytucjonalnych ram reżimu politycznego.

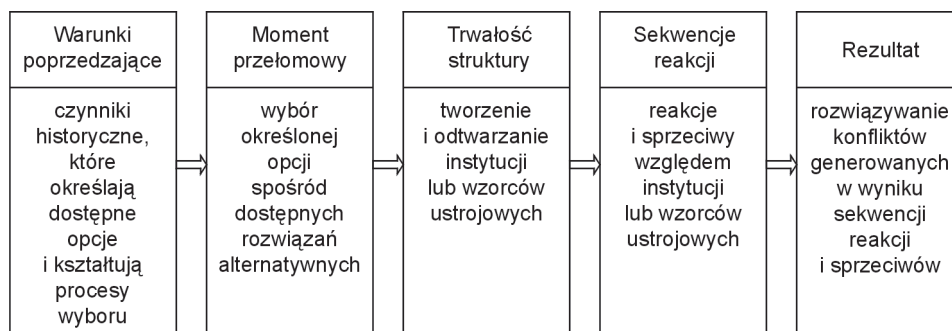
Nietrudno zauważyć, że rysuje się w ten sposób określony model wyjaśniający, nazywany „zależnością od szlaku” (*path dependency*). Schemat 18 ukazuje wpływ kolejnych faz zmiany instytucjonalnej na jej przebieg. Punktem wyjścia są warunki poprzedzające zasadniczy zwrot (dziedzictwo przeszłości) dla systemu politycznego. Obejmują one zarówno rozwiązania, które mogą zostać wykorzystane w nowym układzie instytucjonalnym, jak i takie, które należy wyeliminować, zgodnie z założeniami „zależności od szlaku”.

³⁷⁹ H. CHOŁAJ: *Wstęp do teorii transformacji*. Warszawa 2000, s. 23.

³⁸⁰ W tym kontekście warto zwrócić uwagę na wątpliwości metodologów, dotyczące wyjaśniania genetycznego. Zob.: B. KRAUZ-MOZER: *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*. Warszawa 2005, s. 127–130.

³⁸¹ Zob.: G. EKIERT: *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*. W: *Demokracja w Europie Środkowej...*, s. 16–17.

³⁸² R.D. PUTNAM: *Demokracja w działaniu...*, s. 288.



Schemat 18. Model wyjaśniania zgodny z „zależnością od szlaku”

Źródło: J. MAHONEY: *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective*. „Studies in Comparative International Development” 2001, Vol. 36, no 1, s. 113.

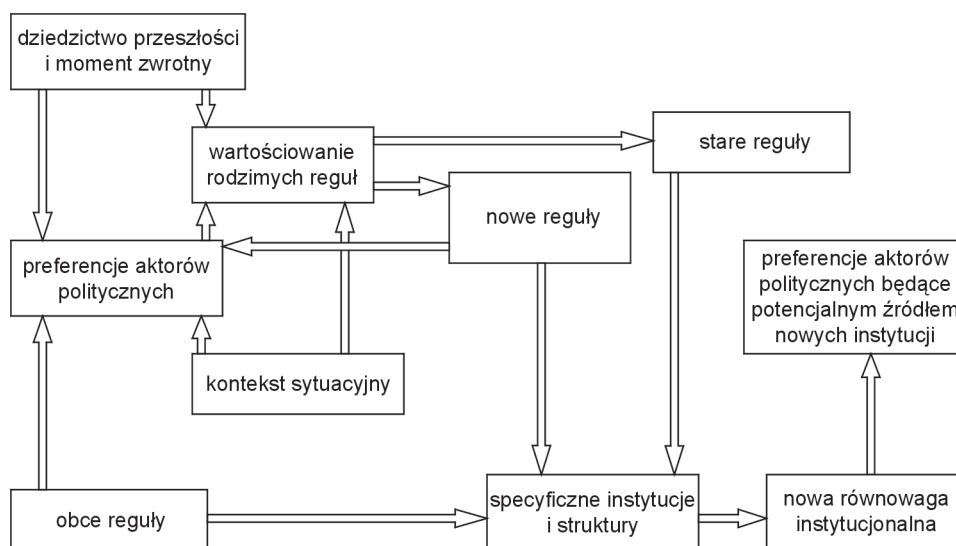
Perspektywa badawcza „zależności od szlaku” wydaje się z przyczyn poznawczych atrakcyjna dla zbadania przede wszystkim początkowej fazy zmian, jakie przeszedł polski system polityczny na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Pozwoli to uchwycić elementy zarówno sprzyjające rozwojowi instytucjonalnemu w badanym obszarze, jak i ograniczające go. Zwrócono już uwagę na jednoczesną autonomiczność i współzależność instytucji. Koncepcja „zależności od szlaku” daje znaczne możliwości wyeksponowania drugiego z wymienionych aspektów poprzez ukazanie wpływu aktorów politycznych na dokonywanie określonych wyborów instytucjonalnych, jednocześnie osadzając ich w ściśle określonym kontekście, na który wpływ wywierają doświadczenia z przeszłości. Paul Pierson, charakteryzując koncepcję „zależności od szlaku”, zwraca uwagę na to, że warunki początkowe mają znaczenie dla późniejszych rezultatów i nawet relatywnie małe i nieznaczące wydarzenia mogą wywoływać istotne skutki. Ważny jest moment rozpoczęcia zmian i sekwencja następujących po sobie zdarzeń. Ustanowiona w ten sposób równowaga instytucjonalna może z kolei okazać się odporna na ewentualne zmiany³⁸³.

Jednakże nie tylko doświadczenia z przeszłości stanowią istotny element determinujący przebieg zmiany instytucjonalnej. Każda tego typu zmiana, zachodząca w obrębie systemów politycznych, w tym dotycząca szeroko bądź wąsko rozumianego reżimu politycznego, jest zawsze podróżą w nieznane. Niemożliwym jest bowiem przewidzenie wszystkich skutków wprowadzenia bądź eliminacji konkretnych instytucji w ramach projektowanego układu. A poza tym pojawienie się określonych rozwiązań instytucjonalnych nierzadko jest efektem nieplanowanych zjawisk i procesów. Dezinstytucjonalizacja, reinstytucjonalizacja, tworzenie zupełnie nowych instytucji czy nawet rozwijanie i nadawanie nowego znaczenia wcześniej istniejącym instytucjom dokonuje się często na drodze prób i błędów.

³⁸³ P. PIERSON: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. „American Political Science Review” 2000, Vol. 94, no 2, s. 263.

Oznacza to, że procesy instytucjonalizacji mają raczej meandryczny, a nie liniowy charakter³⁸⁴. Efektem tego jest często swoista hybrydyzacja, rozumiana jako fuzja starych i nowych reguł albo – uwzględniając ich pochodzenie – rodzimych i obcych rozwiązań³⁸⁵.

Ostatecznych konsekwencji zmiany instytucjonalnej nie można nigdy w pełni przewidzieć. Wynika to z wielości czynników ją determinujących. To jest zresztą charakterystyczne dla każdego dynamicznego układu, a taką cechę wykazuje przecież każdy system polityczny. Jak wynika ze schematu 19, określone zmiany instytucjonalne mogą być zakorzenione w przeszłości lub teraźniejszości, zwłaszcza jeśli są motywowane świadomą krytyką wybranych instytucji i/lub trwałych sposobów postępowania podmiotów politycznych. Niemniej jednak zawsze może pojawić się element nieuwzględniony we wcześniejszych prognozach, który w sposób zasadniczy wpłynie na przebieg zmiany i jakość nowego układu instytucjonalnego.



Schemat 19. Przebieg zmiany instytucjonalnej

Źródło: Opracowanie własne.

Nie można pomijać również tego, kto jest głównym architektem zmiany instytucjonalnej i kto ma wpływ na kreowanie określonych rozwiązań. Biorąc pod uwagę procesy demokratyzacyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w ostatniej

³⁸⁴ W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Warszawa 1998, s. 11, 17–19.

³⁸⁵ K. KRZYSZTOFEK: *Modernizacja konserwatywna czy postmodernizacja? W: Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice 2008, s. 60; R. GLAJCAR: *System rządów w Polsce...*, s. 385.

fazie ubiegłego stulecia, okazuje się, że mogą nimi sterować aktorzy polityczni związani z ancien régime lub przynajmniej wywodzący się z niego albo też przedstawiciele dotychczasowej opozycji antyreżimowej. Jak uczą doświadczenia z przeszłości, może to być również wspólne dzieło obydwu wymienionych grup³⁸⁶, przy czym rzadko się zdarza, aby siła ich oddziaływania była identyczna. Można zatem przyjąć, że w określonych obszarach zauważalna jest asymetria w zakresie możliwości wpływu na dokonywane wybory instytucjonalne.

Istotne w zakresie opisywanej materii jest także to, z jakiego źródła najbardziej wpływowi aktorzy polityczni czerpią wiedzę na temat określonych rozwiązań instytucjonalnych. Patrząc z perspektywy kształtowania reżimu politycznego *sensu stricto*, można wskazać na tradycję ustrojową jako jeden z bardziej istotnych elementów wpływających na budowniczych demokratycznego układu instytucjonalnego. Jednocześnie zbytne przywiązanie do tego czynnika oznaczałoby niebezpieczeństwo wpadnięcia w błędne koło i niemożność wyjścia poza reguły znane z przeszłości. W konsekwencji rodzące się narodowe reżimy demokratyczne budowane są często na podstawie o rozwiązań instytucjonalnych, sprawdzających się w demokracjach skonsolidowanych. Można to traktować jako swoistą imitację czy też import instytucji demokratycznych. Wiadomo jednak, że nie można (a przynajmniej jest to pozbawione sensu) przeszczepiać w całości określonego układu instytucjonalnego z jednego systemu politycznego do innego³⁸⁷. W rezultacie częstym zjawiskiem jest wybiórczy import określonych instytucji, z równoczesnym tworzeniem własnych, endogennych, co prowadzi do krystalizowania się nowych jakości w ramach demokratyzujących się systemów politycznych.

Nietrudno zauważyć, że dokonywane w warunkach transformacyjnych wybory instytucjonalne warunkowane są szeroką gamą determinant. Część z nich można łatwo zidentyfikować, opisać i wyjaśnić ich wpływ na przebieg zmiany instytucjonalnej. Wśród nich szczególne miejsce przypada tym, które określa się mianem tradycji ustrojowej i obcych wzorców ustrojowych. Charakteryzują się one niezmiennością i wyjątkową trwałością. Będąc osadzonymi w czasie i przestrzeni, mogą stanowić dla aktorów politycznych ważne punkty odniesienia. Ich atrakcyjność polega na tym, że nie podlegają zmianie, a w konsekwencji stanowią „bezpieczne oparcie” dla definiowania określonych interesów.

³⁸⁶ S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala...*, s. 121–167.

³⁸⁷ Interesującego zabiegu intelektualnego dokonał Zbigniew Błok, który, analizując procesy transformacyjne, nawiązał do etymologii pojęcia „transformacji”, którego w latach 30. XX wieku zaczęto używać w genetyce do określania procesu ingerencji w cechy dziedziczne biorcy za pomocą dawcy, co skutkuje tym, że pierwszy z nich zyskuje cechy dziedziczne drugiego. Zaadaptowanie tego pojęcia na gruncie nauki o polityce daje możliwość postrzegania transformacji ustrojowych jako procesów, w których następują przeszczepy instytucji sprawdzonych w działaniu do systemów politycznych podlegających zmianom. Zob.: Z. BŁOK: *Sposób pojmowania i definiowania transformacji systemowej*. W: *Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych*. Red. S. WRÓBEL. Katowice 1998, s. 21.

Inaczej sprawa wygląda w przypadku kontekstu sytuacyjnego i tego, co kryje się pod pojęciem „interesów aktorów politycznych”. Cechuje je tymczasowość, ulotność i zmienność. Pomiędzy nimi występuje istotna współzależność. Warto bowiem zwrócić uwagę na to, że dynamika zmian w przestrzeni społeczno-politycznej często stanowi element ograniczający instytucjonalne wybory aktorów politycznych. Zmieniająca się rzeczywistość wymusza na nich działania dostosowawcze. W tych warunkach może dochodzić do reinterpretacji zdefiniowanych wcześniej interesów poszczególnych aktorów, a nawet do pojawienia się nowych. Jednocześnie sami aktorzy pod wpływem własnych analiz korygują żądania i oczekiwania. Zmiany te mogą modyfikować ich zachowania, a w dalszej perspektywie również zachowania innych aktorów. W ten sposób zmianie ulega kontekst sytuacyjny. Wszystko to powoduje, że każda zmiana instytucjonalna ma własną niepowtarzalną dynamikę.

1.5.1. Dziedzictwo przeszłości

Określenie, nawet w sposób arbitralny, „momentu przełomowego” czy też „momentu zwrotnego” w procesach zmian, którym podlegają systemy polityczne, stanowi ważny etap badań nad procesami transformacyjnymi w państwach Europy Środkowo-Wschodniej pod koniec XX wieku. To bowiem, co było wcześniej, stanowić będzie dziedzictwo przeszłości, to zaś, co nastąpi później, odzwierciedli kierunek, zakres i zasięg dokonujących się przekształceń.

Pomiędzy dziedzictwem przeszłości a tym, co dopiero ma nastąpić, istnieje często jednokierunkowa zależność. Nie jest ona bezwzględna, a inne niż dziedzictwo przeszłości czynniki również determinują przebieg dokonujących się zmian. Patrząc z perspektywy głównego tematu niniejszego opracowania, istnieje jednak konieczność odwołania się do przeszłości jako czynnika, który wpływa na kreowanie określonego ładu instytucjonalnego, wyznaczającego funkcjonowanie reżimu politycznego *sensu stricto*³⁸⁸.

Dziedzictwo przeszłości to nic innego, jak tradycja³⁸⁹. Ta z kolei może być rozumiana dwojako. Po pierwsze, jest ona zbiorem poglądów, przekonań, postaw, wartości, zasad, reguł, norm, wzorców zachowania i postępowania, po drugie zaś można ją traktować jako proces przekazywania tychże kolejnym pokole-

³⁸⁸ O wpływie tradycji na procesy kształtowania reżimów demokratycznych pisze m.in.: B. PAJĄK: *Rola tradycji demokratycznych w konsolidacji demokracji w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Polska i Europa Środkowa...*, s. 119–128.

³⁸⁹ J. GRAD: *Kontynuacja i zmiana. Tradycja w przemianach społeczno-kulturowych w Polsce*. W: *Společná transformace v reflexi humanistické*. Materiały ogólnopolskiej konferencji na temat: „Nauki społeczne w dobie przemian systemowych”, UAM, Poznań, 21–22 października 1993 r. Red. K. ZAMIARA. Poznań 1994, s. 165.

niom³⁹⁰. Stereotypowe ujmowanie problemu stawia w opozycji tradycję i zmianę. Jednakże głębsza refleksja prowadzi w tym względzie do dalej idących wniosków. Tradycja jest tą częścią kultury, która została ukształtowana. Obok niej istnieje jej część dynamiczna. „Część ukształtowana oddziałuje na część dynamiczną poprzez ukrytą potencję ewolucji, »potencjalną możliwość« zmiany (tautologia w psychologii używana bardzo często), lub [...] poprzez zbiór »afordancji«, czyli »wyzwalaczy« działań człowieka”³⁹¹. Okazuje się więc, że tradycja w określonych okolicznościach, zwłaszcza gdy pojawia się konkretna intencja, może stanowić istotny czynnik definiujący zasięg i kierunek zmiany instytucjonalnej.

Odwoływanie się do dziedzictwa przeszłości w procesie kreowania określonych rozwiązań instytucjonalnych w obszarze reżimu politycznego *sensu stricto* można rozpatrywać dwutorowo. Wiąże się to z oceną doświadczeń historycznych, która może być pozytywna lub negatywna. Oczywiście fałszywe byłoby założenie, iż są okresy historyczne niosące ze sobą wyłącznie rozwiązania, które są cenione i którym nadawany jest walor wysokiej funkcjonalności, podczas gdy inne generują wyłącznie złe skojarzenia. Świata instytucji, osadzonego w określonych warunkach politycznych, prawnych, ekonomicznych, społecznych i kulturowych, nie można opisywać wyłącznie w barwach białej i czarnej. W odniesieniu do wielu instytucji ocena ich działania nie może być jednoznaczna, chociażby ze względu na kontekst polityczny, w którego ramach funkcjonują. Poza tym w ocenie ukryty jest zawsze element subiektywizmu, który z kolei powoduje pojawianie się różnych wniosków, a dalej propozycji i programów. Nie zmienia to jednak zasadniczej kwestii odnoszącej się do tego, co określane jest jako „ideologiczny *background*”³⁹², który wyznacza pewien sposób myślenia o instytucjach rozstrzygających o charakterze reżimu politycznego. Wypada się zgodzić z Robertem Putnamem, kiedy stwierdza, że w instytucjach są

odciśnięte historyczne sekwencje wydarzeń i punkty zwrotne. Historia jest ważna, ponieważ istnieje „zależność od szlaku”: to, co zdarza się najpierw (nawet jeśli było w jakimś sensie „przypadkowe”), warunkuje to, co następuje potem. Poszczególni ludzie mogą „wybierać” swoje instytucje, ale istniejące uwarunkowania powodują, że nie jest to całkowicie swobodny wybór. Z kolei wybór ten wpłynie na reguły wyboru, którego będą dokonywać ich następcy³⁹³.

Wpływ tradycji na kształtowanie rozwiązań instytucjonalnych w ramach demokratyzującego się reżimu politycznego może więc polegać na odwoływaniu

³⁹⁰ J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa 2006, s. 21.

³⁹¹ Cyt. za: A. BAŃKA: *Tradycja i zmiana a efektywność działań człowieka*. W: *Spółeczna transformacja...*, s. 197.

³⁹² Por.: J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne...*, s. 50.

³⁹³ Cyt. za: R.D. PUTNAM: *Demokracja w działaniu...*, s. 20.

się do sprawdzonych zasad, reguł, norm i wzorów zachowań, jak również na unikaniu tych, które uznawane są za złe.

Odnosząc to do zmiany instytucjonalnej w Polsce pod koniec XX wieku, koniecznym wydaje się zwrócenie uwagi na dziedzictwo okresu międzywojennego (1918–1939) oraz doświadczenia z lat 1944–1989. Głębsze sięganie w przeszłość nie wydaje się zasadnym działaniem co najmniej z kilku powodów³⁹⁴. Po pierwsze, szersza niż wyżej określona perspektywa nie ma uzasadnienia ze względu na anachroniczny charakter ówczesnych rozwiązań instytucjonalnych, które odczytywać należy przede wszystkim jako swoiste *signum temporis*, oraz kolejne etapy rozwoju państwa (zakończone w 1795 roku). Po drugie, analizowanie wydarzeń z lat 1795–1918 oznaczałoby konieczność sięgnięcia do doświadczeń z okresu nieistnienia polskiej państwowości. Po trzecie, w momencie przełomowym (1989 rok) znaczenie miało przede wszystkim dziedzictwo „bliższej przeszłości”, a więc tej, którą dobrze znają autorzy dokonującej się zmiany, oraz tej, którą poznali dzięki przekazowi osób pamiętających historyczne wydarzenia lub bezpośrednio w nich uczestniczących.

Mając to na względzie, warto przede wszystkim zwrócić uwagę na doświadczenia z początków kształtowania się demokratycznego reżimu politycznego po I wojnie światowej, jednocześnie uświadamiając sobie wszelkie niedoskonałości ówczesnych rozwiązań i konsekwencje w postaci regresu demokratyzacji. Z kolei po II wojnie światowej polski system polityczny, w wyniku zakrojonych na szeroką skalę procesów uniformizacji rozwiązań instytucjonalnych w państwach podporządkowanych radzieckiej dominacji, funkcjonował w oparciu o nieznane dotychczas wzorce. „Narzucona rzeczywistość” nie była akceptowana przez znaczną część społeczeństwa, co znalazło odzwierciedlenie w działalności coraz liczniejszych z czasem środowisk antyreżimowych. Co więcej, „moment przełomowy”, identyfikowany z wydarzeniami roku 1989, nastąpił w ściśle określonej sytuacji, wykreowanej wieloobszarową dysfunkcjonalnością realnosocjalistycznego systemu politycznego i ekonomicznego. Dla aktorów nowo kształtującej się od 1989 roku legalnej sceny politycznej wszelkie PRL-owskie niedoskonałości były punktem odniesienia w fazie artykułowania potrzeb i interesów oraz tworzenia programów politycznych skoncentrowanych na budowie fundamentów demokratycznego reżimu politycznego³⁹⁵.

Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 roku postawiło przed elitą polityczną odradzającego się państwa³⁹⁶ zadanie stworzenia instytucjonalnych

³⁹⁴ Głębokość (w sensie temporalnym) sięgania w przeszłość jest uzależniona przede wszystkim od głównego przedmiotu badań. Por. m.in.: J.J. WIATR: *Socjologia wielkiej przemiany*. Warszawa 1999, s. 127–128.

³⁹⁵ Por.: S. STEINMO: *What is Historical Institutionalism?* In: *Approaches in the Social Sciences*. Eds. D. DELLA PORTA, M. KEATING. Cambridge 2008, s. 164–165, <http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf> [dostęp: 22.09.2012].

³⁹⁶ Na temat różnych poglądów dotyczących tego, czy w 1918 roku doszło do restytucji Rzeczypospolitej przedrozbiorowej, czy też zostało utworzone nowe państwo bez związku podmioto-

podstaw jego funkcjonowania. Okres prowizorium ustrojowego trwał stosunkowo krótko i już w marcu 1921 roku uchwalono Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej³⁹⁷, która, jak podkreśla Roman Graczyk, była „dzieckiem swojej epoki”³⁹⁸. W założeniach odwoływała się ona do francuskiej doktryny ustrojowej, której zasięg oddziaływania objął po I wojnie światowej nie tylko Polskę, ale także niemało innych państw europejskich. Rozwiązania ustrojowe, które znalazły swój praktyczny wyraz w III Republice Francuskiej, stały się punktem odniesienia dla nowo powstających organizmów państwowych. Francuskie wzorce ustrojowe opierały się na modelu zakładającym rządy parlamentarne typu angielskiego w połączeniu z republikańskim charakterem państwa, co skutkowało powierzeniem funkcji głowy państwa prezydentowi³⁹⁹. Jednocześnie naczelne miejsce w systemie organów państwowych przypisywano parlamentowi jako organowi bezpośrednio wyrażającemu prawa narodu⁴⁰⁰.

Jeżeli ideę rządów parlamentarnych potraktuje się jako wartość przewodnią, w oparciu o którą zbudowane zostały u zarania II Rzeczypospolitej wzajemne relacje pomiędzy parlamentem, rządem i prezydentem, to uznać należy, że wokół tej kwestii panowała powszechna zgoda, a elementem przetargów politycznych były wyłącznie konkretne rozwiązania instytucjonalno-prawne⁴⁰¹. W konsekwencji, przyjmując zasadę podziału władzy jako fundament wzajemnych relacji pomiędzy organami państwowymi, nie zapewniono równowagi pomiędzy strukturami reprezentującymi różne prawne sfery funkcjonowania państwa. Zdecydowanie dominująca pozycja przypadła parlamentowi jako organowi czerpiącemu swą legitymację bezpośrednio z woli suwerena. Jednocześnie obawiano się wyposażania organów władzy wykonawczej, a zwłaszcza prezydenta, w zbyt szerokie uprawnienia, widząc w tym zagrożenie dla jednej z fundamentalnych zasad – wolności jednostki⁴⁰².

Praktyka polityczna w pierwszych latach obowiązywania Konstytucji marcowej obnażyła niedoskonałość rozwiązań instytucjonalnych mieszczących się w ramach reżimu parlamentarnego. Dążenie z ogromną determinacją do stworzenia

wego z Polską przedrozbiorową, pisze: J. KOLASA: *Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. w świetle prawa międzynarodowego*. „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5(88), s. 9–39.

³⁹⁷ Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. „Dziennik Ustaw” z 1921 roku, Nr 44, poz. 267.

³⁹⁸ R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski...*, s. 17.

³⁹⁹ Michał Szaniewicz stwierdza, że „Konstytucję III Republiki scharakteryzować można najogólniej jako konstytucję, która wprowadziła do ustroju republikańskiego zasady monarchistycznej konstytucji angielskiej”. Cyt. za: M. SZANIECKI: *Powszechna historia państwa i prawa*. Warszawa 2007, s. 389.

⁴⁰⁰ M. GRANAT: *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 12.

⁴⁰¹ M. PIETRZAK: *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*. „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2(43), s. 10.

⁴⁰² Ibidem, s. 11.

„impotentnej egzekutywy”, z jednoczesnym wyeksponowaniem roli parlamentu, okazało się szczególnie niekorzystne w obliczu politycznej fragmentaryzacji sejmu⁴⁰³. W sytuacji, gdy izba ta w zasadzie w każdej chwili mogła zwykłą większością głosów wyrazić rządowi votum nieufności, stabilność rządu narażona była na permanentne niebezpieczeństwo. W takich okolicznościach rząd stawał się zaledwie „komitetem wykonawczym Sejmu”⁴⁰⁴. Partie polityczne przywłaszczyły sobie prawo rozstrzygania o losie kolejnych gabinetów, czyniąc to w oderwaniu od woli suwerena, a często nawet wbrew niej. W ten sposób funkcjonujący reżim polityczny przesiąknięty był „partyjniactwem”, które generowało niestabilność całego systemu politycznego, tak więc obok nie w pełni dobrze zaaranżowanego układu instytucjonalnego równie istotną przyczyną słabości i wad empirycznego reżimu politycznego w pierwszych latach niepodległej Rzeczypospolitej okazały się niedostatki demokratycznej kultury politycznej, a także stosunkowo liczne przykłady przedkładania przez elity polityczne doraźnych i partykularnych celów politycznych ponad interes państwowy⁴⁰⁵. Wyzwaniem było zatem nie tylko skorygowanie określonych rozwiązań ustrojowych, lecz także dokonywanie zmian w obszarze kultury politycznej oraz mentalności i świadomości zbiorowej, a więc „miękkich” zmiennych⁴⁰⁶, rozstrzygających o powodzeniu procesów budowania trwałego, demokratycznego reżimu politycznego.

Najdalej w krytyce ówczesnego ustroju i panującej w Polsce sytuacji posunął się Józef Piłsudski. Głosząc hasła obalenia „sejmokracji” i „sanacji” stosunków

⁴⁰³ Roman Graczyk uważa, że główną przyczyną niestabilności i kryzysu polskiego konstytucjonalizmu w latach 20. XX wieku była proporcjonalna ordynacja wyborcza, która wygenerowała polityczne rozbicie parlamentu. Autor ten twierdzi, że niezbędne w tamtym czasie było wprowadzenie mechanizmów deformujących do systemu wyborczego, tak by politycznego rozdrobnienia społeczeństwa nie przenosić automatycznie na grunt parlamentarny, ale umożliwić, a nawet wymusić agregację zbliżonych interesów. Zob. R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski...*, s. 22–23. Szerzej koncepcje zmian systemu wyborczego, prezentowane przez polskie ugrupowania polityczne w latach 1923–1926, opisuje: K. KACPERSKI: *Problematyka systemu wyborczego do Sejmu i Senatu w programach polskich partii politycznych od Paktu lanckorońskiego do przewrotu majowego*. „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1(96), s. 75–99.

⁴⁰⁴ Cyt. za: A. ALBERT: *Najnowsza historia Polski 1918–1980*. Londyn 1991, s. 80.

⁴⁰⁵ Oczywiście jest to, że charakterystyka postaw i zachowań polskiej elity politycznej nie może być opisywana w kategoriach zero-jedynkowych. Na poziomie zarówno jednostkowym, jak i grupowym można wskazywać przykłady działań o zdecydowanie pozytywnym znaczeniu dla państwa. Jeden z autorów badających pierwsze miesiące niepodległości stwierdzał m.in.: „Aktywność ta [prawotwórcza – R.G.], a także jakość tworzonego prawa dobrze świadczy o przygotowaniu ówczesnych elit politycznych, pomimo ponadstuletniego okresu braku polskiej państwowości, do kierowania państwem, o ich właściwym pojmowaniu spraw publicznych i umiejętności przedkładania interesu państwowego nad interesy partyjne i środowiskowe”. Cyt. za: A. KOROBOWICZ: *Pierwsze miesiące niepodległości – kształtowanie ustroju i prawotwórczość*. „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1(30), s. 78.

⁴⁰⁶ Zob.: P. SZTOMPKA: *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*. W: *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*. Red. P. SZTOMPKA. Warszawa–Kraków 1999, s. 266–267.

politycznych, dokonał w maju 1926 roku zamachu stanu. Walka, którą obóz sanacji wytoczył „sejmokracji” i „partyjniactwu”, zaowocowała uchwaleniem w dniu 2 sierpnia 1926 roku ustawy, która przeszła do historii pod nazwą noweli sierpniowej⁴⁰⁷. Sankcjonowała ona przesunięcie centrum władzy państwowej z parlamentu w stronę egzekutywy. Zamierzano w ten sposób zagwarantować równowagę pomiędzy dwiema gałęziami podzielonej władzy. Warto podkreślić fakt, że wprowadzenie mechanizmów racjonalizujących nie miało na celu podważenia zasad parlamentarnego modelu reżimu politycznego, a jedynie wpisywało się w dążenia do zwiększenia jego funkcjonalności⁴⁰⁸. Nawet jeśli tego typu zabiegi opisywane były jako „antyparlamentaryzm”, to sprowadzały się one wyłącznie do redukcji niektórych właściwości „monistycznego reżimu parlamentarnego”, a nie całkowitego odejścia od jego założeń⁴⁰⁹.

Przepisy Konstytucji marcowej po wejściu w życie noweli sierpniowej z 1926 roku były „stosowane mechanicznie”⁴¹⁰ przez rządzący obóz sanacji. Szymanek zwraca uwagę na to, że ustawa zasadnicza

nabrała cech konstytucji w dużej mierze fikcyjnej, istniejącej jedynie „na kartce papieru”. Stosowanie konstytucji było jednak zupełnie nieadekwatne i niezgodne z konstytucją *à la lettre*, co dla kształtowania się polskiego modelu kultury prawno-politycznej nie było niestety dobrym wzorcem. [...] okazało się bowiem, że „konstytucja sobie, a życie sobie”, po raz kolejny pokazano, że konstytucja może być jedynie szyldem zakrywającym realne mechanizmy rządzenia⁴¹¹.

Po przewrocie majowym główną postacią na polskiej scenie politycznej – bez względu na zajmowane stanowiska – był Piłsudski. Analizując jego rzeczywistą pozycję w oparciu o interakcyjny model przywództwa politycznego⁴¹², należy zauważyć, że szacunek, jakim cieszył się w obozie rządzącym, determinował układ relacji między nim a zdominowanymi przez sanację organami władzy. Był to główny powód wykształcenia się układu znacznie odbiegającego od modelu konstytucyjnego. Piłsudski decydował w sprawach, które konstytucyjnie były zarezerwowane dla władzy wykonawczej, a rząd i prezydent stawali się często za ledwie wykonawcami jego woli. Marginalizując jednocześnie pozycję parlamentu,

⁴⁰⁷ Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. „Dziennik Ustaw” z 1926 roku, Nr 78, poz. 442.

⁴⁰⁸ M. PIETRZAK: *Konstytucja z 17 marca 1921 r.*..., s. 15.

⁴⁰⁹ Na temat różnych sposobów pojmowania procesów racjonalizacji szerzej pisze: J. SZYMANEK: *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*. W: *Parlamentarny system rządów...*, s. 124–159.

⁴¹⁰ A. PRÓCHNIK: *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*. Warszawa 1983, s. 205.

⁴¹¹ Cyt. za: J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne...*, s. 179.

⁴¹² K. ZUBA: *Przywództwo w teorii nauk politycznych*. W: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2004, s. 18–21.

otwierano drogę do budowania państwa opartego na scentralizowanej władzy z silnym przywódcą, cieszącym się powszechnym szacunkiem. Było to nie tyle przejawem racjonalizacji parlamentarnego modelu reżimu politycznego⁴¹³, ile prowadziło do zakwestionowania kruchych podstaw porządku demokratycznego. Zwrot w kierunku autorytaryzmu stawał się faktem.

Dążenia do całkowitego zerwania z Konstytucją marcową, będące jednym z celów obozu, na którego czele stał Piłsudski, zostały zrealizowane, gdy prezydent i członkowie rządu złożyli w dniu 23 kwietnia 1935 roku podpisy pod nową konstytucją⁴¹⁴. Przyjęcie nowej ustawy zasadniczej, która przeszła do historii pod nazwą Konstytucji kwietniowej⁴¹⁵, oznaczało ostateczne zerwanie z reżimem parlamentarnym, pomimo utrzymania zrębów niektórych mechanizmów charakterystycznych dla tego typu modelu. Jako alternatywne wobec niego przyjęto rozwiązania zmierzające w kierunku prezydencjalizacji reżimu politycznego, choć należy z całą mocą podkreślić, że nie miało to nic wspólnego z modelem prezydencjalizmu amerykańskiego. Przyjęte rozwiązania były w rzeczywistości wyrazem akceptacji poglądów Piłsudskiego, będącego przeciwnikiem bezpośrednich rządów głowy państwa, a jednocześnie wyznającego pogląd, że prezydent winien rządzić przez ministrów przed nim odpowiedzialnych⁴¹⁶.

⁴¹³ W literaturze anglojęzycznej spotkać można nawet pogląd, iż styl sprawowania władzy urzeczywistniany przez Józefa Piłsudskiego i Kazimierza Bartla w latach 1926–1930 antycypował pojawienie się gaullizmu, co na gruncie konstytucyjnym miało znaleźć odzwierciedlenie w 1935 roku. Joseph Rothschild uważa, że rozwiązania polskie przyjęte w Konstytucji kwietniowej stały się częściowo wzorem dla rozwiązań francuskich z 1958 roku. Zob.: J. ROTHSCHILD: *East Central Europe between the Two World Wars*. Seattle 1998, s. 57, 69. Tezę tę odnaleźć można również w rodzimej literaturze (zob.: L. MAŻEWSKI: *Władza na własność. W pięćdziesiątą rocznicę wejścia w życie konstytucji kwietniowej*. „Znak” 1985, nr 9–10(370–371), s. 101), choć w niej zaleca się dużo większą ostrożność w zakresie formułowania tego typu wniosków. Wprawdzie gen. Charles de Gaulle znał koncepcje Piłsudskiego, ale zwraca się jednocześnie uwagę na bogatą francuską tradycję ustrojową, która nieco przyćmiewa polski wątek wpływu na rozwiązania ustrojowe V Republiki Francuskiej. Zob.: W.T. KULESZA: *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*. „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2(67), s. 46.

⁴¹⁴ *Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r.* „Dziennik Ustaw” z 1935 roku, Nr 30, poz. 227.

⁴¹⁵ Warto zwrócić uwagę na fakt, iż ustawa zasadnicza z 1935 roku przeszła do historii pod nazwą Konstytucji kwietniowej, mimo że sejm uchwalił ją w styczniu 1935. Prezydent Ignacy Mościcki podpisując ten akt, wpisał aktualną datę (23 kwietnia). Tym samym złamano tradycję określającą datę przyjęcia konstytucji na podstawie jej uchwalenia przez sejm. Zob.: P. KIEROŃCZYK: *Problem legalności konstytucji kwietniowej w świetle koncepcji „restytucji niepodległości”*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni” 2009, z. 12, s. 29. Jak sugeruje Lech Mażewski, stało się to „dla podkreślenia wagi podpisu prezydenta, tj. w celu ukazania rzeczywistego znaczenia urzędu prezydenta w ówczesnej Polsce”. Cyt. za: L. MAŻEWSKI: *Władza na własność...*, s. 89.

⁴¹⁶ D. GÓRECKI: *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*. Łódź 1995, s. 20.

Nowe rozwiązania z jednej strony sankcjonowały autorytarny charakter reżimu politycznego, z drugiej wpisywały się w klimat epoki. Wzmacnianie organów egzekutywy było bowiem jednym z najbardziej charakterystycznych elementów korekt ustrojowych w państwach europejskich okresu międzywojennego. Prowadziło to zazwyczaj do odejścia od demokratycznych reguł gry na rzecz różnych form autorytarnych, a nawet totalitarnych.

Jedną z naczelných zasad Konstytucji kwietniowej był prymat państwa nad społeczeństwem. Pojawiła się nowa kategoria ustroju politycznego, a mianowicie suwerenność państwa, które traktowano jako organizację zbiorowości wszystkich obywateli⁴¹⁷. Ideę silnego państwa łączono z postulatem utworzenia ośrodka władzy stojącego ponad innymi organami i zdolnego do podejmowania najważniejszych decyzji państwowych. Tą instytucją miał być prezydent. Koncepcja ta nie była w pełni oryginalna, jest ona bowiem uderzająco podobna do ustaleń Benjamina Constanta, który zwracał uwagę na to, że:

władza wykonawcza, prawodawcza i sądowa są trzema sprężynami, które winny współdziałać, każda w swym zakresie, w mechanizmie ogólnym; ale gdy sprężyny te, rozstrojone, krzyżują się, zderzają i wzajemnie krępują, potrzebna jest siła, która przywróciłaby je na właściwe miejsce. Siła ta nie może tkwić wewnątrz jednej z tych sprężyn, bo posłużyłaby jej do zniszczenia pozostałych; trzeba, aby znajdowała się poza nimi, była w pewnym sensie neutralna, wywierała swe działanie wszędzie tam, gdzie jest to konieczne i aby była zapobiegająca i naprawiająca, nie będąc wrogą. [...] Wadą prawie wszystkich konstytucji było, że nie stworzyły władzy neutralnej, lecz umieściły całość władzy, w jaką ona powinna być wyposażona w jednej z władz czynnych⁴¹⁸.

Konstytucja kwietniowa w fazie projektowania, jak również w postaci, którą ostatecznie jej nadano, była przeciwieństwem ustawy zasadniczej z 1921 roku. Parlamentaryzm wzorowany na III Republice Francuskiej próbowano zastąpić reżimem politycznym, którego znakiem rozpoznawczym miała być silna egzekutywa. Jednocześnie była ona wyrazem dążenia do zbudowania państwa z czytelną sceną polityczną jako przeciwieństwem chaosu w tym obszarze z pierwszych lat niepodległości. Wprowadzane zmiany wyrażały w znacznej mierze „ustrojowego ducha epoki”, co skutkowało próbą zbudowania silnego państwa, poświęcając przy tym wartości demokratyczne i otwierając drogę dla rozwoju autorytarnych form sprawowania władzy.

⁴¹⁷ Zob. szerzej: R. MOJAK: *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu w okresie II Rzeczypospolitej*. W: *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*. Red. A. KOROBOWICZ. Lublin 1996, s. 84–86.

⁴¹⁸ Cyt. za: B. CONSTANT: *Wykłady z polityki konstytucyjnej*. Przeł. A. WAŚNIEWSKA. W: *Mysł polityczna XIX i XX w. Liberalizm*. Red. B. SOBOLEWSKA, M. SOBOLEWSKI. Warszawa 1978, s. 197–198.

Reżim polityczny, który rozwinął się na gruncie rozwiązań wprowadzonych, czy raczej usankcjonowanych Konstytucją kwietniową, ma istotne znaczenie dla przyszłości Polski w wymiarze ustrojowym. Znakomicie wyraził to Szymanek, pisząc, że:

konstytucja ta stanowi przejaw zupełnie innego sposobu patrzenia na państwo i na społeczeństwo. [...] Konstytucja kwietniowa zachwiała w ten sposób dotychczasowym, linearnym rozwojem polskiego konstytucjonalizmu. Od tej pory z jednej strony będzie konstytucja majowa, a zwłaszcza konstytucja marcowa, z drugiej zaś konstytucja kwietniowa, z jednej będzie demokracja, z drugiej zaś autorytaryzm, a w najlepszym razie zaprzeczenie demokracji. Ta polaryzacja stanowisk od czasu uchwalenia konstytucji kwietniowej będzie wyznacznikiem tożsamości politycznej i ideologicznej. [...] Świat polityki, świat percepcji polskich spraw będzie od tego momentu światem na swój sposób dychotomicznym czy binarnym. Obie strony [...] będą od czasu konstytucji kwietniowej emblematem określonego rodzaju ideologii i określonego sposobu uprawiania polityki. [...] Demokracja i autorytaryzm, wolność jednostki i dobro wspólne, siła jednostki i siła państwa, władza parlamentu i władza prezydenta, wielopartyjna anarchia i zuniformizowany ład, chaos i porządek to będą wyznaczniki myślenia konstytucyjnego i myślenia politycznego „w ogóle”. One też będą już odtąd na stałe porządkować sposób postrzegania i oceniania ustroju [...]. Rządy parlamentarne, z jednej strony, i rządy dyktatorskie z drugiej, staną się już więc ciągłym sposobem zdefiniowania miejsca na scenie politycznej, miejsca w przestrzeni partyjnej i miejsca we wszelkiego rodzaju dyskusjach ustrojowych⁴¹⁹.

Po zakończeniu II wojny światowej Polska znalazła się w radzieckiej strefie wpływów. Stało się to w sytuacji w zasadzie powszechnego przekonania o antytetyczności ideologii komunistycznej względem tradycyjnych wierzeń i wartości społeczeństwa polskiego⁴²⁰. Te sprzeczności ujawniły się ze szczególną siłą na gruncie problematyki ustrojowej. Okazało się, że aranżowana struktura instytucji politycznych była obca kulturze politycznej społeczeństwa. W odniesieniu do wykreowanego w 1952 roku układu instytucjonalnego, odwzorowanego w Konstytucji lipcowej, należy podkreślić fakt zaadaptowania przynajmniej w wymiarze formalnym części instytucji i logiki ich funkcjonowania rodem z państwa kapitalistycznego. Był to zabieg mający na celu stworzenie pozorów, iż reżim polityczny oparty będzie na zasadach charakteryzujących porządek demokratyczny, a jednocześnie umożliwiał on obozowi rządzącemu odwoływanie

⁴¹⁹ Cyt. za: J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne...*, s. 183–184.

⁴²⁰ M. KRAMER: *Stalin, Soviet Policy, and the Consolidation of a Communist Bloc in Eastern Europe, 1944–1953*, (modified April 2010), s. 15, http://iis-db.stanford.edu/evnts/6186/Stalin_and_Eastern_Europe.pdf [dostęp: 20.01.2013].

się do tradycji instytucji znanych z okresu przedwojennego⁴²¹, co w warunkach szerokiej akceptacji dla idei państwowości polskiej było niezmiernie istotne⁴²². Zbudowany „gmach instytucjonalny” stanowił jednak wyłącznie demokratyczny sztafaż, przysłaniający faktycznie niedemokratyczny charakter reżimu politycznego. Z kolei częściowe nawiązanie do instytucji z okresu II Rzeczypospolitej okazało się zabiegiem absolutnie instrumentalnym. Rozstrzygające w tym względzie było m.in. odrzucenie tradycyjnych zasad ustrojowych, w oparciu o które zbudowany był i funkcjonował mechanizm władzy państwowej w okresie międzywojennym i to bez względu na różnice symbolizowane rozwiązaniami Konstytucji marcowej (przed i po zamachu majowym i noweli sierpniowej), czy Konstytucji kwietniowej.

Ważny element charakteryzujący specyfikę reżimu politycznego w okresie PRL stanowiła fasadowość konstytucyjnej struktury instytucjonalnej. Nie tylko była ona skonstruowana w zupełnym oderwaniu od warstwy społeczno-kulturowej⁴²³, ale także nie tworzyła rzeczywistych podstaw wyznaczających sposób zachowania i działania aktorów politycznych. Wynikało to z faktu, że centralną pozycję w ramach reżimu politycznego zajęła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, co oznaczało powstanie „monocentrycznego systemu centralnego zarządzania”⁴²⁴ w obszarze politycznym i społeczno-gospodarczym, w którym aparat państwowy stanowił jedynie instrument urzeczywistniania hegemonicznej pozycji partii rządzącej. Stworzony w praktyce układ określany jest mianem „systemu partii-państwa”. Opierając się – jak dowodzi Maria Csanádi – na fraktalnym wzorcu, charakteryzował się on więzami zależności hierarchii państwowej od hierarchii partyjnej. Partia, dysponując politycznymi narzędziami władzy, wykorzystywała je do nadzorowania państwa (np. system nomenklaturowy). W ten sposób przebijano się przez formalne ograniczenia instytucjonalne. Z kolei hierarchia państwowa stanowiła wyłącznie źródło efektów zwrotnych⁴²⁵.

Formalne usunięcie wszelkich konkurencyjnych form i podmiotów władzy pozwoliło oprzeć reżim polityczny na zasadach centralizmu i supremacji partii. Partia hegemoniczna, działając w warunkach monopolu, narzucała swoją wizję sprawowania władzy, jednocześnie praktyczny wymiar jej realizacji wymuszał na niej ciągle balansowanie pomiędzy założeniami ideologicznymi a wyzwaniem

⁴²¹ W. SOKÓŁ: *Legitymizacja systemów politycznych...*, s. 156.

⁴²² Przykładem przywiązania do idei państwowości jest wypowiedź Adama Michnika: „Nigdy nie przyjąłem formuły, że w Polsce przez czterdzieści lat *de facto* trwała sowiecka okupacja. Byłem zdania, że PRL to jest polska państwowość pozbawiona suwerenności. Ta państwowość jednak istniała i stanowiła pewną wartość”. Cyt. za: A. MICHNIK, J. TISCHNER, J. ŻAKOWSKI: *Między Panem a Plebanem*. Kraków 2001, s. 307.

⁴²³ A. PODGÓRCKI: *Polish Society*. Westport 1994, s. 131.

⁴²⁴ Cyt. za: W. ROSZKOWSKI, J. KOŃMAN: *Transformacja w Polsce*. „Studia Polityczne” 1997, nr 7, s. 8.

⁴²⁵ M. CSANÁDI: *Wpływ dziedzictwa systemu partii-państwa na proces transformacji*. Przeł. E. BALCEREK. „Studia Polityczne” 1997, nr 7, s. 55–57.

modernizacyjnymi⁴²⁶. W rezultacie, podejmując jakiekolwiek próby na rzecz adaptacji do zmieniających się warunków zewnętrznych, ryzykowano odejściem od założeń ideologicznych. Z kolei sztywne odwoływanie się do nich groziło zachwianiem homeostazy systemowej. Okazuje się więc, że partia z czasem stała się ofiarą własnej siły. Wszechwiedza kierownictwa partyjnego, przekładająca się na onnipotencję państwa, pozbawiała obydwie hierarchie (partyjną i państwową) zdolności przystosowawczych, niezbędnych w okresach eksplozji postulatów wynikających ze wzrostu partycypacji obywatelskiej. Wykreowany rzeczywisty mechanizm sprawowania władzy wskazywał, że rolę stabilizatora odegrać mogła jedynie partia hegemoniczna. Tymczasem taki reżim polityczny, wykazując deficyt zdolności adaptacyjnych i samonaprawy, mógł jedynie uruchamiać błędne koło spadku, nieuchronnie prowadzące do wyczerpania zasobów i wygenerowania blokady systemu⁴²⁷.

Polska Rzeczpospolita Ludowa jest ważnym punktem odniesienia dla kształtowania struktur instytucjonalnych państwa po Okrągłym Stole. Budowanie podstaw demokratycznego państwa prawa odbywało się bowiem nierzadko na zasadzie odwoływania się do instytucji biegunowo odmiennych od tych z okresu *ancien régime'u*. W tym sensie doświadczenia PRL, zarówno w warstwie formalnej, jak i faktycznej, stanowiły negatywny wzorzec dla twórców ustrojowych podstaw III Rzeczypospolitej, zwłaszcza odnosząc to do relacji parlament – rząd – prezydent. Pamiętając jednak o aktorach politycznych uczestniczących w aranżowaniu nowego układu instytucjonalnego w 1989 roku, nie należy pomijać istotnego faktu, że zmiana instytucjonalna obejmuje całą gamę procesów, wśród których wyróżnić można chociażby: rozwój instytucjonalny, dezinstytucjonalizację, reinstytucjonalizację czy tworzenie zupełnie nowych instytucji⁴²⁸. Dodatkowo procesy te, przenikając się, powodują, że jednoznaczna ocena dziedzictwa przeszłości z okresu PRL w wymiarze ustrojowym (zwłaszcza w kontekście wiedzy o przebiegu procesów tranzycyjnych) nie jest zadaniem prostym.

1.5.2. Kontekst sytuacyjny i interesy aktorów politycznych – warunki demokratycznego otwarcia

Nieefektywność systemu politycznego i ekonomicznego PRL skutkowałą rozpoczęciem zmiany instytucjonalnej pod koniec lat 80. ubiegłego stulecia. Niewątpliwie jej przebieg warunkowany był nie tylko dziedzictwem przeszłości,

⁴²⁶ B. MISZTAŁ: *Polityczna zmiana w Europie Wschodniej: próba interpretacji socjologicznej*. „Studia Socjologiczne” 1994, nr 2 (133), s. 37–38.

⁴²⁷ S.N. KALYVAS: *The Decay and Breakdown of Communist One-Party Systems*. „The Annual Review of Political Science” 1999, Vol. 2, s. 331–332.

⁴²⁸ W. MORAWSKI: *Zmiana instytucjonalna...*, s. 17–19.

ale również okolicznościami, w których następowało przejście od reżimu autorytarnego w stronę demokracji.

Po II wojnie światowej w Polsce zaczęto wdrażać model gospodarowania oparty przede wszystkim na rozwoju przemysłu ciężkiego. Przynosiło to pozytywne efekty na początku drogi zmierzającej w kierunku modernizacji zacofanych gospodarek. Z czasem system ekonomiczny oparty na centralnym planowaniu stawał się jednak coraz bardziej niewydolny. W szerokiej perspektywie związane to było z brakiem zdolności modernizacyjnych i nieumiejętnością nadążania za wyzwaniami współczesnego świata.

W wąskiej perspektywie ujawniające się z czasem z coraz większą mocą problemy ekonomiczne generowały kolejne kryzysy na linii państwo – społeczeństwo czy raczej elita rządząca – społeczeństwo. Manichejskie postrzeganie rzeczywistości (odnoszony do sfery polityki, władzy, potrzeb obywatelskich podział „my – oni” oraz odnoszący się do psychiczno-obyczajowej sfery relacji międzyludzkich podział na „swoich” i „obcych”⁴²⁹) stało się jednym z najbardziej rozpoznawalnych symptomów relacji pomiędzy rządzącymi i rządzonymi w okresie PRL. Paradoksalnie, wdrażany w Polsce po II wojnie światowej model gospodarowania skutkował wytworzeniem licznej rzeszy osób zatrudnionych w przemyśle. Z jednej strony było to zgodne z założeniami ideologicznymi (klasowe postrzeganie suwerena), ale z drugiej, jak wskazuje David Ost, „droga do demokratyzacji w Europie Wschodniej otworzyła się wtedy, gdy w Polsce w 1980 roku robotnicy, doprowadzeni do gniewu z powodu wykluczenia politycznego, połączyli siły i utworzyli Niezależny Samorządny Związek Zawodowy »Solidarność«”⁴³⁰. Paradoks polegał więc na tym, że rządzący odwoływali się (przynajmniej w warstwie deklaratywnej) do interesu tych, którzy stali się głównym i ostatecznym źródłem ich klęski, symbolizowanej najpierw koniecznością podzielenia się władzą, a następnie jej oddaniem.

Mając świadomość tego, że postawy opozycyjne obecne są we wszystkich systemach politycznych⁴³¹, a różnice między nimi dotyczą ewentualnie ich rozmiaru, sposobu zorganizowania i/lub instytucjonalizacji, skuteczności, a także legalności w świetle obowiązującego prawa, należy podkreślić, że również w powojennej Polsce pojawiały się różne inicjatywy o charakterze opozycyjnym i dotyczyło to w zasadzie całego tego okresu. Z tej perspektywy patrząc, „Solidarność” nie była

⁴²⁹ Zob.: E. TARKOWSKA, J. TARKOWSKI: „Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych. W: *Socjologia świata polityki*. T. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*. Red. P. MARCINIAK, E. TARKOWSKA. Warszawa 1994, s. 268.

⁴³⁰ D. OST: *Klęska „Solidarności”*. *Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*. Przeł. H. JANKOWSKA. Warszawa 2007, s. 19.

⁴³¹ J.J. LINZ: *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*. Przeł. J. ZYCHOWICZ. W: *Władza i społeczeństwo*. T. 2: *Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998, s. 35.

pierwszą ani jedyną inicjatywą opozycyjną w PRL. Poprzedziły ją działania licznych środowisk opozycyjnych, których skuteczność była jednak o wiele słabsza.

Jako moment przełomowy w kształtowaniu się struktur opozycyjnych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej wskazać można rok 1976, kiedy to powstał Komitet Obrony Robotników. Jego geneza była ściśle powiązana z protestami robotników w Radomiu i Ursusie. Był on wyrazem integracji środowisk intelektualnych z robotnikami, co stanowiło istotne *novum* w sposobie funkcjonowania antyreżimowej opozycji⁴³². To połączenie sił miało wpływ również na losy „Solidarności”, która – jak zauważa Paulina Codogni – „nawet jeśli powstała, na pewno byłaby całkowicie innym zjawiskiem”⁴³³.

Z „Solidarnością” niewątpliwie wiąże się główny nurt opozycji antyreżimowej w Polsce lat 80. XX wieku. Nie można jednak pomijać faktu, że ówczesna opozycja nie była jednolita ani pod względem ideowym, ani organizacyjnym. Wprawdzie dominujące koncepcje odwołują się do dychotomicznego ujęcia, wyrażającego się w podziale na tzw. opozycję demokratyczną (dopuszczającą prowadzenie dialogu z obozem władzy w celu poszukiwania optymalnych rozwiązań, a w konsekwencji nieuchylającą się od poszukiwania porozumienia) i opozycję niepodległościową (wykluczającą prowadzenie jakiegokolwiek dialogu z rządzącymi)⁴³⁴, niemniej jednak należy pamiętać, że nie tylko pomiędzy poszczególnymi inicjatywami, ale także w ich obrębie toczyły się debaty i spory dotyczące celów działalności opozycyjnej i najważniejszych sposobów postępowania w relacjach z ówczesną władzą⁴³⁵. W konsekwencji propozycje odwołujące się do ujęcia dychotomicznego są cenne zwłaszcza ze względów analitycznych, ale już mniej, jeśli wziąć pod uwagę cele czysto deskryptywne.

Pomijając zagadnienia natury metodologicznej, należy jednak podkreślić, że znaczenie opozycji antyreżimowej w procesie demontażu reżimu autorytarnego w Polsce i wyzwania procesów demokratyzacyjnych jest istotne. Jednocześnie na realizowany model przejścia wpływ mieli przede wszystkim przedstawiciele tzw. opozycji demokratycznej, związanej głównie z „Solidarnością”, podczas gdy wpływy tzw. opozycji niepodległościowej były mniejsze. Fakt, że w drugiej połowie lat 80. ubiegłego wieku w strukturach opozycyjnych dominowali zwo-

⁴³² Na inny aspekt zmiany, która nastąpiła wraz z utworzeniem Komitetu Obrony Robotników, wskazuje Jerzy J. Wiatr: „Od 1976 roku Polska była jedynym państwem komunistycznym, w którym jawnie działała antysystemowa opozycja. Władze stosowały wobec niej szykany, a nawet posuwały się do przemocy, ale nie próbowały zniszczyć opozycji całą siłą autorytarnej władzy”. Cyt. za: J.J. WIATR: *Polska droga do demokracji*. W: J.J. WIATR, J. RACIBORSKI, J. BARTKOWSKI, B. FRĄTCZAK-RUDNICKA, J. KILIAS: *Demokracja polska 1989–2003...*, s. 46.

⁴³³ P. CODOGNI: *Okrągły Stół, czyli polski Rubikon*. Warszawa 2009, s. 15.

⁴³⁴ K. TREMBICKA: *Okrągły Stół w Polsce, studium o porozumieniu politycznym*. Lublin 2003, s. 67–69.

⁴³⁵ Zob. szerzej: K. ŁABĘDŹ: *Porozumienie z władzą w koncepcjach opozycji politycznej w Polsce w latach 1981–1989*. W: *Polska w procesie przeobrażeń...*, s. 73–82.

lennicy, a nie przeciwnicy poszukiwania dialogu z władzą na rzecz reform, był czynnikiem sprzyjającym pokojowemu przebiegowi zmiany.

Na przebieg procesów związanych z przejściem od reżimu autorytarnego w kierunku demokracji niewątpliwie wpływ miały również zmiany, które następowały w kierownictwie partii hegemonicznej. Mieczysław F. Rakowski, obserwując to, co działo się wewnątrz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej w latach 80. XX wieku, stwierdza, że „zmagania pomiędzy siłami reformatorskimi i zachowawczymi w PZPR trwały przez całą dekadę, aż do rozwiązania partii. [...] przez te wszystkie lata, z różnych przyczyn, silniejsze było ciążenie w stronę postaw zachowawczych”⁴³⁶. Pogląd ostatniego I sekretarza KC PZPR jest nader istotny, zwłaszcza w kontekście lansowanej przez sporą część reprezentantów lewicy postkomunistycznej tezy o znaczącym potencjale reformatorskim tkwiącym w Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej⁴³⁷. Nie chodzi przy tym o to, aby podważać wkład, jaki w przebieg procesów przejścia wniosło kierownictwo tej partii. Z całą pewnością, gdyby w gronie najważniejszych działaczy partyjnych nie pojawiły się koncepcje poszukiwania porozumienia ze środowiskami opozycyjnymi, zmiana systemowa przebiegałaby według innego scenariusza niż ten, który ostatecznie zrealizowano.

Analizując relacje pomiędzy obozem rządzącym i środowiskami względem niego opozycyjnymi, ostatnią dekadę funkcjonowania w Polsce reżimu określonego umownie mianem komunistycznego można podzielić na kilka okresów. Ich początek i koniec wyznaczają zmiany w obszarze realizowanych strategii. Tak zwany karnawał „Solidarności” zakończony został wprowadzeniem 13 grudnia 1981 roku stanu wojennego. Władze odwoływały się wówczas do strategii mającej generalnie na celu likwidację wszelkich przejawów działań opozycyjnych. Z czasem represyjność reżimu była mniejsza, co nie znaczy, że w kręgach rządzących nastąpiła zasadnicza zmiana w podejściu do ewentualnego porozumienia z opozycją. To był proces długotrwały, a – jak zauważa Rakowski – w jego trakcie bardziej świadomą i sprawniej reagującą na pojawiające się wyzwania była opozycja⁴³⁸. Oboz rządzący nie tylko musiał poradzić sobie z wyzwaniami odnoszącymi się do sfery państwowej, ale również napięcia wewnątrzpartyjne stanowiły istotny element ograniczający wykonanie zdecydowanego kroku w stronę jakichkolwiek form dialogu.

Momentem przełomowym, oznaczającym zmianę strategii, było ogłoszenie amnestii dla więźniów politycznych w 1986 roku. Jak wskazuje Jan Skórzyński, wydarzenie to oznaczało wprawdzie „zamknięcie etapu ostrej walki z opozycją,

⁴³⁶ Cyt. za: M.F. RAKOWSKI: *Jak to się stało*. Warszawa 1991, s. 22.

⁴³⁷ Z takim stanowiskiem polemizuje m.in. Tomasz Nałęcz. Zwraca on uwagę na to, że oddolny ruch reformatorski w PZPR pojawił się dopiero po Okrągłym Stole i wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 roku. Zob.: T. NAŁĘCZ: *Ruchy odśrodkowe w PZPR*. W: *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*. Red. M. JABŁONOWSKI, S. STĘPKA, S. SUŁOWSKI. Warszawa 2009, s. 105–121.

⁴³⁸ M.F. RAKOWSKI: *Jak to się stało...*, s. 94.

nie było jednak wstępem do podjęcia polityki kompromisu⁴³⁹. Celem rządzących było nie tyle poszukiwanie porozumienia z opozycją, ile stwarzanie (głównie w celach propagandowych) wrażenia budowania jakichś form dialogu ze społeczeństwem. Powoływane różnego rodzaju rady, komisje, komitety i inne ciała doradcze miały wpłynąć na zmianę wizerunku rządzących⁴⁴⁰. Strategię, do której odwoływali się rządzący po ogłoszeniu amnestii w 1986 roku, Krystyna Trembicka określa mianem „liberalizacji polityki połączonej z próbą dokooptowania do struktur władzy dowolnie wybranych grup opozycyjnych”⁴⁴¹.

Kolejnym ważnym momentem wpływającym na zmianę postrzegania rzeczywistości przez obóz polityczny, któremu przewodziła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, było referendum z listopada 1987 roku. Stanowiło ono próbę zdobycia plebiscytnego poparcia przez ówczesne władze⁴⁴² borykające się z coraz większą zapaścią gospodarczą i coraz bardziej narastającymi wolnościowymi aspiracjami społeczeństwa. W miarę upływu czasu i odradzania się struktur opozycyjnych, które zostały stłumione w okresie stanu wojennego, okazywało się, że jedność narzuconego dogmatu nie ma szans przetrwania. Referendum z 1987 roku, bez względu na błędy popełnione przez rządzących na etapie przygotowywania prawnych podstaw jego przeprowadzenia, dowiodło, że społeczeństwo jest gotowe i zdolne do obalenia jedności narzuconej siłą. Wyniki referendum wskazywały, że ludzie dążą do tego, by doświadczyć przestrzeni podmiotowości według własnego rozumu, a nie według narzuconych im wskazań⁴⁴³. To antyhegemoniczne referendum⁴⁴⁴ otworzyło kolejny etap w dochodzeniu do porozumienia z tzw. opozycją demokratyczną.

⁴³⁹ Cyt. za: J. SKÓRZYŃSKI: „Solidarność” i władze PRL w drodze do Okrągłego Stołu. W: *Polski rok 1989...*, s. 21.

⁴⁴⁰ A. MATERSKA-SOSNOWSKA: *Geneza Okrągłego Stołu*. „Społeczeństwo i Polityka” 2009, nr 3 (20), s. 14–15; także: A. MAGIERSKA: *Okrągły Stół w dyskusjach historyków i polityków III i IV RP*. W: *Polski rok 1989...*, s. 363–364.

⁴⁴¹ Cyt. za: K. TREMBICKA: *Okrągły Stół...*, s. 51.

⁴⁴² Sformułowane pytania miały „wymusić” na społeczeństwie odpowiedzi pozytywne, co, przynajmniej na pewien czas, wzmocniłoby legitymizację rządzących. Określone przez Sejm pytania brzmiały następująco: „1) Czy jesteś za pełną realizacją przedstawionego Sejmowi programu radykalnego uzdrowienia gospodarki, zmierzającego do wyraźnej poprawy warunków życia społeczeństwa, wiedząc, że wymaga to przejścia przez trudny dwu- trzyletni okres szybkich zmian?; 2) Czy opowiadasz się za polskim modelem głębokiej demokratyzacji życia politycznego, którego celem jest umocnienie samorządności, rozszerzenie praw obywateli i zwiększenie ich uczestnictwa w rządzeniu krajem?”. *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 października 1987 r. w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum*. „Monitor Polski” z 1987 roku, Nr 32, poz. 245.

⁴⁴³ Por.: A. CHMIELEWSKI: *Dwie koncepcje jedności. Interwencje filozoficzno-polityczne*. Bydgoszcz–Wrocław 2006, s. 134.

⁴⁴⁴ Juan J. Linz i Alfred Stepan zwracają uwagę na to, że przegrana obozu rządzącego w tym referendum była bezprecedensowym wydarzeniem w państwach bloku wschodniego i przyczyniła się do postępującej erozji reżimu. Zob.: J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and*

Warto jednak zwrócić uwagę na to, jak strona partyjno-rządowa pojmowała „porozumienie” i czemu ono miało służyć. Otóż dążenie do kompromisu z tą częścią opozycji, która gotowa była zrezygnować z postępowania według schematu „wszystko albo nic”⁴⁴⁵, stanowiło przede wszystkim wyraz ochrony własnych interesów partii hegemonicznej. Ewentualne porozumienie miało być więc instrumentem, za którego pośrednictwem uda się utrzymać władzę. Towarzyszyła temu świadomość, że jej częściowe oddanie zagwarantuje jednocześnie utrzymanie „czegokolwiek” przez ludzi dotychczasowego reżimu. O takim sposobie myślenia świadczył m.in. memoriał „zespołu trzech” (Stanisław Ciosek, Jerzy Urban, gen. Władysław Pożoga) z 10 sierpnia 1988 roku, w którym sugerowano, by kierownictwo PZPR jak najszybciej podzieliło się władzą, co miało ułatwić realizację nadrzędnego celu, jakim było utrzymanie hegemonicznej pozycji przez partię rządzącą. Jednocześnie autorzy memoriału wskazywali, jakie konkretne decyzje i działania powinny zostać podjęte, by został zrealizowany zasadniczy cel⁴⁴⁶.

Z perspektywy obozu rządzącego droga do kompromisu była nader wyboista. Po raz pierwszy o Okrągłym Stole wspomniał gen. Wojciech Jaruzelski w trakcie VII Plenum Komitetu Centralnego PZPR. Jego propozycja nie była jednakże skierowana do tzw. opozycji demokratycznej, mówił on bowiem o tym, że jest „celowe spotkanie »Okrągłego Stołu« reprezentantów szerokiej gamy istniejących i inicjowanych stowarzyszeń”⁴⁴⁷. W kolejnych miesiącach kierownictwo partyjne podejmowało wiele różnych działań, które z jednej strony wskazywały na chęć porozumienia się z opozycją antyreżimową, z drugiej świadczyły o usztywnieniu stanowiska względem niej.

Ważnym momentem, otwierającym drogę do podjęcia rozmów pomiędzy obozem rządzącym i opozycją, była wyrażona 26 sierpnia przez gen. Czesława Kiszczaka propozycja spotkania przy Okrągłym Stole z przedstawicielami „różnorodnych środowisk społecznych i pracowniczych”. Równocześnie ówczesny minister spraw wewnętrznych postawił warunek, że uczestnikami takiego spotkania nie mogą być osoby „odrzucające porządek prawny i konstytucyjny Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej”⁴⁴⁸. Był to, przynajmniej w sferze deklaratywnej, zasadniczy krok naprzód, wyrażający gotowość podjęcia dialogu z opozycją antyreżimową. Nie można przy tym pominąć istotnej kwestii, że decyzja kierownictwa

Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore–London 1996, s. 265. W literaturze przedmiotu obecny jest również pogląd, że interpretacja wyników referendum z 1987 roku w kategoriach sukcesu bądź porażki którejkolwiek ze stron jest ryzykowna, a nawet nieuprawniona. Zob. K.B. JANOWSKI: *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989)*. Studium historyczno-politologiczne. Toruń 2003, s. 179–180.

⁴⁴⁵ A. MICHNIK: *Takie czasy... Rzecz o kompromisie*. Londyn 1985, s. 99.

⁴⁴⁶ A. GARLICKI: *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*. Warszawa 2003, s. 107–108; IDEM: *Memoriały zespołu trzech*. W: *Polski rok 1989...*, s. 50.

⁴⁴⁷ Cyt. za: M.F. RAKOWSKI: *Jak to się stało...*, s. 113.

⁴⁴⁸ *Oświadczenie gen. broni Czesława Kiszczaka*. W: *Okrągły Stół*. Oprac. K. DUBIŃSKI. Warszawa 1999, s. 35.

partyjnego nie spotkała się z entuzjazmem wewnątrz ich środowiska politycznego. VIII Plenum KC PZPR, które obradowało w dniach 27–28 sierpnia 1988 roku, co prawda jednomyślnie zaakceptowało decyzję w sprawie rozpoczęcia dialogu z opozycją antyreżimową, lecz nie odbyło się to w atmosferze całkowitego zrozumienia, a rzeczywiste przekonania przynajmniej części członków KC PZPR były odmienne od oficjalnego stanowiska⁴⁴⁹.

Nastroje wśród członków PZPR na różnych szczeblach hierarchii partyjnej były jednym z powodów ostrożności kierownictwa partyjnego, które odbiło się na dynamice przygotowań do Okrągłego Stołu, i tego, że ostatecznie to spotkanie miało miejsce na początku 1989 roku, a nie, jak pierwotnie planowano, jesienią 1988 roku. Warto zwrócić uwagę na to, że obóz władzy przystępował do rozmów z zamiarem obrony własnej pozycji, co rozumiano w kategoriach konieczności utrzymania władzy. Z tego wynikały już konkretne propozycje zmian o charakterze ustrojowym, wpisujące się w koncepcję reformowania państwa „od góry” (zmiany dotyczące centralnych organów państwa). Realizacja tej koncepcji wiązała się z koniecznością „podzielenia się władzą”, z czego rządzący doskonale zdawali sobie sprawę. Jednakże dopuszczenie opozycji do władzy miało się odbyć na warunkach, w których jej udział w wybranych fazach procesu decyzyjnego skutkowałby również przejęciem przez nią części odpowiedzialności politycznej⁴⁵⁰. Z kolei stronie opozycyjnej bliższa była koncepcja reformowania państwa „od dołu”, czego wyrazem był przede wszystkim postulat relegalizacji „Solidarności”⁴⁵¹.

Obrady Okrągłego Stołu, które odbywały się między 6 lutego i 5 kwietnia 1989 roku, stanowią przykład pokojowego kompromisu zawartego pomiędzy obozem rządzącym a znaczną częścią opozycji antyreżimowej. Rozpoczęły one bezkrwawą tranzycję w kierunku reżimu demokratycznego. Odnosząc polski przypadek do koncepcji pojawiających się w literaturze tranzytologicznej, można zakwalifikować go jako przykład:

- 1) „przejścia poprzez transakcję” (*transition through transaction*)⁴⁵²;
- 2) „paktu” (*pact*)⁴⁵³;
- 3) „przemieszczenia”⁴⁵⁴;
- 4) „wynegocjowanego przejścia” (*pacted transition*)⁴⁵⁵;
- 5) „reformy poprzez transakcję” (*reform through transaction*)⁴⁵⁶;

⁴⁴⁹ M.F. RAKOWSKI: *Jak to się stało...*, s. 118.

⁴⁵⁰ K.B. JANOWSKI: *Źródła i przebieg...*, s. 192.

⁴⁵¹ K. TREMBICKA: *Okrągły Stół...*, s. 156.

⁴⁵² S. MAINWARING: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. „Working Paper” 1989, no 130, s. 25, <http://kellogg.nd.edu/publications/workpapers/WPS/130.pdf> [dostęp: 4.04.2013].

⁴⁵³ T.L. KARL: *Dilemmas of Democratization in Latin America*. „Comparative Politics” 1990, Vol. 23, no 1, s. 8.

⁴⁵⁴ S.P. HUNTINGTON: *Trzecia fala...*, s. 156–167.

⁴⁵⁵ J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition...*, s. 264–269.

⁴⁵⁶ G.L. MUNCK: *Disaggregating Political Regime...*, s. 12.

- 6) „negocjowanej reformy systemu”⁴⁵⁷;
- 7) „negocjacyjnej (»wypaktowanej«) transformacji”⁴⁵⁸;
- 8) „negocjacyjnej czy ewolucyjnej rewolucji”⁴⁵⁹.

Autorzy poszczególnych propozycji uwzględniają oczywiście różne kryteria, w oparciu o które wyróżnili przywołane wyżej modele. To, co je łączy, dotyczy wyeksponowania faktu wykorzystania pozasiłowych metod, umożliwiających zawarcie porozumienia.

Okrągły Stół stał się symbolem negocjowanego przejścia od reżimu autorytarnego w stronę demokracji, jednocześnie uruchamiając zmiany prodemokratyczne w całym bloku wschodnim. Mając świadomość tego, jak wyglądała droga dochodzenia do rozpoczęcia dialogu, a następnie zawarcia porozumienia pomiędzy reformatorsko zorientowanym skrzydłem obozu rządzącego i tzw. opozycją demokratyczną, zasadnym staje się zwrócenie uwagi na konsekwencje realizacji takiego, a nie innego scenariusza pierwszej fazy tranzycji. Oczywiście skutki można analizować w odniesieniu do różnych sfer, których dotyczą procesy tranzycyjne (politycznych, ekonomicznych, społecznych itd.)⁴⁶⁰, niemniej jednak należy zwrócić uwagę przede wszystkim na ogólne wyznaczniki determinujące późniejsze decyzje o charakterze instytucjonalnym.

Okrągły Stół ze względu na negocjacyjny charakter nie mógł oznaczać jednoznacznego zerwania z reżimem PRL. Zmiany o charakterze ustrojowym, których wprowadzenie zostało przesądzone w wyniku tychże negocjacji, nie oznaczały budowy zupełnie nowej struktury, ale korygowanie istniejącego układu instytucjonalnego. Polegało ono zarówno na odrzuceniu niektórych dotychczasowych elementów, jak i dokonaniu autentyzacji innych, a także wprowadzeniu nowych rozwiązań w oparciu o doświadczenia z przeszłości (II RP) lub doświadczenia demokracji świata zachodniego. Zasięg tychże zmian był jednak na tyle znaczący, że w wymiarze instytucjonalnym wyznaczonym relacjami pomiędzy parlamentem, rządem i głową państwa można mówić wręcz o zmianach rewolucyjnych. Mimo to nie sposób być obojętnym wobec faktu, że w momencie uruchomienia procesów demokratyzacyjnych podstawę tych relacji stanowiła Konstytucja PRL z 1952 roku, wprawdzie znowelizowana, ale jednak opierająca się na fundamentach ustrojowych typowych dla państw realnego socjalizmu (klasowe określenie suwerena, przewodnia rola partii komunistycznej itp.). Idąc nieco dalej, należy

⁴⁵⁷ J.J. WIATR: *Socjologia wielkiej przemiany...*, s. 49–50.

⁴⁵⁸ G. EKIERT: *Prawidłowości transformacji...*, s. 15.

⁴⁵⁹ P. BOROWIEC: *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*. Kraków 2013, s. 265.

⁴⁶⁰ Attila Ágh zwrócił np. uwagę na to, że polski przypadek jest klasycznym przykładem tranzycji poprzez pakt (podobnie jak Terry Lynn Karl), co skutkowało następnie korporacyjną strukturą demokracji. Zob.: A. ÁGH: *Processes of Democratization in the East Central European and Balkan States: Sovereignty-Related Conflicts in the Context of Europeanization*. “Communist and Post-Communist Studies” 1999, Vol. 32, no 3, s. 271.

zwrócić uwagę na to, że osoby reprezentujące stary reżim utrzymały jeszcze przez jakiś czas po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu stosunkowo mocną pozycję w legislaturze i aparacie państwowym. Ta „paradoksalna” sytuacja, jak określają ją Linz i Stepan, odzwierciedlała realizowany w praktyce model tranzycji – wynegocjowanego przejścia. Ponad ćwierć wieku później, kiedy ówczesne wydarzenia zostały poddane głębokiej analizie zarówno przez politologów, jak i historyków, można wskazywać na dostępność bardziej korzystnych scenariuszy, które zdynamizowałyby jeszcze bardziej przyszłe prodemokratyczne zmiany. Nie można jednak zapominać o tym, że obydwie strony działały w warunkach eksperymentu, nie do końca dobrze oceniając swoją siłę⁴⁶¹. Poza tym strona rządowa nie była w stanie w pełni przewidzieć reakcji na zmiany w państwach bloku wschodniego. Z kolei opozycja nie wiedziała, jak społeczeństwo odbierze fakt, że przystąpiła do rozmów z tymi, którzy reprezentowali reżim ograniczający przez kilkadziesiąt lat sferę podmiotowości obywatelskiej.

Nawet zakładając, że zarówno reformatorsko zorientowana część obozu rządzącego, jak i gotowa do podjęcia dialogu z władzą część opozycji działały w warunkach niepewności co do ostatecznych skutków podejmowanych działań, można przyjąć, że obydwie strony starały się postępować racjonalnie, jednocześnie dążąc do maksymalizacji korzyści. Stanowiło to wystarczającą podstawę do uruchomienia procesu zmiany systemowej, opartego na kooperacji. W takiej sytuacji żadna ze stron nie była w stanie zrealizować w całości swojego programu (lub planu działania; stopień jego wewnętrznej spójności i konkretyzacji nie ma w tym miejscu większego znaczenia), ale za to wzajemne ustępstwa dawały szansę na osiągnięcie „czegośkolwiek” pokojowymi metodami⁴⁶². Schemat 20 ukazuje efekt przyjęcia kooperacyjnych strategii przez obydwie strony, jak również inne możliwe scenariusze, w przypadku gdyby przynajmniej jedna ze stron odwołała się do strategii niekooperacyjnej.

		opozycja	
		kooperacja	defekcja*
rządzący	kooperacja	$0 < x < 1; 0 < x < 1$	0;1
	defekcja	1;0	0;0

Schemat 20. Negocjowany charakter zmiany instytucjonalnej na gruncie teorii gier

* Neologizmem „defekcja” posługuje się Jacek Haman, nawiązując do angielskiego źródłosłowa *defection*. Defekcja oznacza „strategię lub działanie niekooperacyjne”. Zob.: J. HAMAN: *Teoria gier jako narzędzie politologa*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, Vol. 36, s. 81.

Źródło: Opracowanie własne.

⁴⁶¹ Jerzy J. Wiatr przywołuje ocenę irlandzkiej dziennikarki, Jacqueline P. Hayden, która w fakcie, że obydwie strony zasiadające przy Okrągłym Stole niezgodnie z rzeczywistością oceniały sytuację polityczną (obóz rządzący swoją siłę przeceniał, podczas gdy opozycja swojej niedoceniała), dostrzega źródło zawarcia kompromisu umożliwiającego „demontaż systemu”. Zob.: J.J. WIATR: *Polska droga...*, s. 53.

⁴⁶² Por. J.M. COLOMER, M. PASCUAL: *The Polish Games of Transition*. „Communist and Post-Communist Studies” 1994, Vol. 27, no 3, s. 275–294.

Schemat przedstawia cztery możliwe scenariusze, w zależności od strategii przyjętej przez aktorów politycznych (rządzących i opozycję). Pierwsza z wartości zaznaczona w komórkach oznacza wyplatę dla rządzących, druga dla opozycji. Wartość „1” oznacza całkowitą wygraną jednej ze stron, „0” odpowiada brakowi jakiegokolwiek korzyści, zaś „ $0 < x < 1$ ” stanowi o uzyskaniu „czegośkolwiek” (ani całkowita wygrana, ani brak jakiegokolwiek korzyści). W omawianym przypadku racjonalni aktorzy polityczni, dążąc do maksymalizacji własnych korzyści, przyjęli strategię kooperacyjną, co pozwoliło im zrealizować przynajmniej w części własny program (plan działania). Nie oznacza to, że zyski obydwu stron były identyczne, ale w takim stopniu satysfakcjonujące, że zrealizowanie przyjętego scenariusza uznane zostało przez nie za celowe, zwłaszcza w obliczu znanych z przeszłości konsekwencji zachowań niekooperacyjnych.

Kolejną kwestią, odnoszącą się do kontekstu sytuacyjnego, stanowiącego istotną determinantę zmiany instytucjonalnej, była niepewność ostatecznego wyniku zainicjowanego procesu⁴⁶³. Wiązała się ona ściśle z brakiem gwarancji pomyślnego zakończenia tego przedsięwzięcia. W ten sposób rozumiana niepewność⁴⁶⁴ jest jedną z najbardziej charakterystycznych cech wszelkich procesów tranzycyjnych. Nie sposób napisać i w pełni zrealizować scenariusz przejścia z niedemokracji do demokracji. Tranzycje są pełne niespodzianek i trudności wynikających z pojawienia się nieoczekiwanych okoliczności⁴⁶⁵. W przypadku Polski należy wyeksponować dwa wymiary niepewności: zewnętrzny i wewnętrzny. Pierwszy wiązał się ściśle z sytuacją geopolityczną Polski. Było to pierwsze państwo bloku wschodniego, w którym rozpoczęły się zmiany wpisujące się w „trzecią falę demokratyzacji”. Generowało to niepewność dotyczącą reakcji ZSRR i pozostałych państw bloku na wydarzenia w Polsce. Wiedza o doświadczeniach węgierskich z 1956 roku i czechosłowackich z roku 1968 niepewność tę potęgowała. Wprawdzie Michaił Gorbaczow, który w 1985 roku został sekretarzem generalnym Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, rozpoczął realizację koncepcji „nowego myślenia politycznego”⁴⁶⁶, ale nie oznaczało to natychmiastowego odrzucenia „doktryny Breżniewa” o ograniczonej suwerenności państw socjalistycznych. Timothy Garton Ash wskazuje, że „proces odchodzenia [...] od doktryny Breżniewa był trudny i długotrwały. Ogólny zarys nowej doktryny głoszącej swobodę wyboru i rezygnację z użycia siły przedstawił Gorbaczow

⁴⁶³ A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP...*, s. 18–19.

⁴⁶⁴ Pojęcie „niepewności” odnosi się także do rezultatów procesu demokratycznego. W tym kontekście Adam Przeworski określił demokrację mianem reżimu „zinstytucjonalizowanej niepewności”. Cyt. za: A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge 1991, s. 12–13.

⁴⁶⁵ Niepewność jako element procesów tranzycyjnych eksponują m.in.: G. O'DONNELL, Ph.C. SCHMITTER: *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore–London 1986.

⁴⁶⁶ M. GORBACZOW: *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*. Przeł. A. KURKUS, J. MALCZYK, H. MIRSKA-LASOTA, I. ZAKRZEWSKI. Warszawa 1988, s. 10 i nast.

w przemówieniu na forum ONZ w grudniu 1988. Ale na początku roku 1989 nikt nie był pewien, czy nie zostanie ona w razie potrzeby »zawieszona« [...]»⁴⁶⁷. Dodatkowo nie było wiadomo, jak zachowają się przywódcy pozostałych państw bloku wschodniego, tym bardziej że niektórzy z nich wyrażali zdecydowaną dezaprobatę wobec podejmowania prób jakichkolwiek zmian⁴⁶⁸.

W wymiarze wewnętrznym niepewność odnosiła się do podziałów w ramach obydwu obozów, które wzięły udział w obradach Okrągłego Stołu. Partyjni reformatorzy nie wiedzieli, jak zareagują »twardogłowi» (przedstawiciele konserwatywnego skrzydła w partii). Z kolei przedstawiciele opozycji demokratycznej byli świadomi braku akceptacji dla ich działań ze strony środowisk opozycji niepodległościowej. Nie można też było przewidzieć, jak zareaguje społeczeństwo na okrągłostołowe porozumienie.

Należy również podkreślić znaczenie niepewności w kontekście konkretnych efektów Okrągłego Stołu. Obydwie strony dialogu świadome były interesów, których zamierzały bronić, co wiązało się z mniej bądź bardziej konkretnymi propozycjami zmian instytucjonalnych. Nie dysponowały one jednak całościowymi wizjami dotyczącymi podstaw funkcjonowania reżimu politycznego w przyszłości. Strona rządząca świadoma była konieczności zmian, ale jednocześnie sprzeciwiała się radykalizmowi w ich urzeczywistnianiu oraz zakładała obronę własnej pozycji, tj. utrzymanie władzy. Z kolei opozycja optowała za prodemokratycznymi zmianami, ale postępując bardziej wedle logiki, że nic nie posiadając, niczego nie może stracić, a jedynie może coś uzyskać⁴⁶⁹. W konsekwencji trudno byłoby sądzić, że obrady Okrągłego Stołu przebiegały wedle jakiegoś opracowanego wcześniej scenariusza. Często decyzje były podejmowane *ad hoc*, pod wpływem obrony własnych interesów. Sprzyjało to powstawaniu rozwiązań hybrydowych, co zwłaszcza w wymiarze prawno-instytucjonalnym musiało mieć daleko idące konsekwencje dla dalszych etapów procesów transformacji ustrojowej.

⁴⁶⁷ T.G. ASH: *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent*. Przeł. S. KOWALSKI. Londyn 1996, s. 7–8.

⁴⁶⁸ J. WOJNICKI: *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*. Warszawa 2002, s. 19.

⁴⁶⁹ Generał Czesław Kiszczak w przemówieniu inaugurującym obrady Okrągłego Stołu wskazywał m.in., że »metody sprawowania władzy muszą odpowiadać wymogom socjalizmu [...]» oraz że »wszyscy przyjąć musimy filozofię konieczności i jednocześnie stopniowości przemian. Zarówno ich odwlekanie, jak i sztuczne, gorączkowe przyspieszanie prowadziłyby do piętrzenia konfliktów i w rezultacie hamowania, nie zaś pogłębiania tego złożonego procesu». Cyt. za: *Pierwsze posiedzenie Okrągłego Stołu*. W: *Okrągły Stół...*, s. 215. To wystąpienie jednoznacznie dowodziło, że strategia obozu rządzącego opierać się będzie na dążeniu do reformowania istniejącego systemu politycznego, a nie jego radykalnej zmiany. Z kolei Lech Wałęsa, przemawiając po gen. Kiszczaku, stwierdził: »Wszystkie propozycje zgłoszone przez generała – tak programowe, jak i organizacyjne – strona, którą reprezentuję, przyjmuje, a swój stosunek wyrazi w zespołach roboczych [...]». Cyt. za: *ibidem*, s. 221. Nie oznaczało to ich akceptacji, ale nie było także równoznaczne z ich odrzuceniem, co dawało podstawę do poszukiwania płaszczyzny porozumienia.

W kontekście niepewności istotne jest także to, że Okrągły Stół nie przesądził o dalszym rozwoju wydarzeń. Wykreował on raczej nową, acz nie w pełni przewidywalną sytuację polityczną. W tym zakresie polskie doświadczenia były zasadniczo inne niż doświadczenia pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej.

W końcu nie można pominąć również tego aspektu, że Okrągły Stół był wydarzeniem, które otwierało drogę do porozumienia elit, będącego istotnym czynnikiem funkcjonowania reżimu demokratycznego. Odwołując się do neofunkcjonalnego paradygmatu elitystycznego, takie porozumienie prowadzi do powstania systemu elit zintegrowanych normatywnie, w ramach którego najważniejsze elity polityczne nie pozostają ze sobą w jakimś znaczącym konflikcie, a równocześnie są gwarantowane swobody obywatelskie⁴⁷⁰. To z kolei oznaczało, że dialog symbolizowany Okrągłym Stołem i zawarte wówczas porozumienie stanowiły punkt wyjścia zmian prodemokratycznych. Co jednak istotne, o ile w przyszłości powstawały różne koncepcje korygowania układu instytucjonalnego, o tyle istniała zgoda pomiędzy najważniejszymi aktorami politycznymi co do konieczności rozszerzania, pogłębiania i utrzymania demokratycznych reguł gry.

1.5.3. Obecne wzorce instytucjonalne

Procesy demokratyzacyjne, których zasięg pod koniec XX wieku okazał się nader szeroki i w związku z tym opisywane są mianem „trzeciej fali demokratyzacji”, przypadły na okres dynamicznego rozwoju technologicznego w świecie. Doprowadził on do zjawiska „kurczenia się świata”, rozumianego jako przełamywanie barier w zakresie przemieszczania się ludzi, a także dostępu do informacji. Podmioty funkcjonujące w przestrzeni międzynarodowej są coraz bardziej współzależne od siebie. Wiele wydarzeń mających miejsce na arenie krajowej jest determinowanych zjawiskami i procesami występującymi w innych częściach globu. Szczególnie widoczne jest to w obszarze ekonomii, gdzie gospodarki krajowe są zaledwie i aż ogniwami gospodarki globalnej. Zmiany (pozytywne bądź negatywne, związane z rozwojem lub regresem) w ramach któregośkolwiek ogniw determinują decyzje i działania wielu podmiotów funkcjonujących w jego otoczeniu. Nie inaczej jest w świecie polityki.

Procesy transformacji prodemokratycznych, których elementem są zmiany instytucjonalne, mają miejsce nie tylko w ściśle określonym kontekście krajowym. Również to, co dzieje się w otoczeniu międzynarodowym, nie jest bez znaczenia dla kierunku, zasięgu i intensywności dokonujących się przekształceń.

⁴⁷⁰ M. ŻYROMSKI: *Porozumienia Okrągłego Stołu a tzw. „neofunkcjonalny paradygmat elitystyczny”*. W: *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*. Red. W. POLAK, J. KUFEL, M. CHECHŁOWSKA, P. NOWAKOWSKI, D. CHRULA. Toruń 2009, s. 77.

W początkowej fazie tranzykcji, gdy główni aktorzy wydarzeń symbolizowanych Okrągłym Stołem działali w warunkach swobodnego eksperymentu, kwestią bardzo ważną pozostawało to, jak na wydarzenia w Polsce zareaguje kierownictwo Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego oraz partii komunistycznych w pozostałych państwach bloku wschodniego. W kolejnych etapach transformacji polskiego systemu politycznego i ekonomicznego coraz istotniejszymi podmiotami środowiska międzynarodowego, oddziałującymi na jej przebieg, były państwa Zachodu oraz zachodnioeuropejskie struktury polityczne, ekonomiczne i militarne. Był to efekt polskich aspiracji do członkostwa w takich organizacjach, jak m.in. Rada Europy, NATO czy Unia Europejska. To zaś wymagało akceptacji, wdrażania i pogłębiania demokratycznych reguł gry⁴⁷¹. Tymczasem w Polsce doświadczenia demokratyczne w XX wieku nie były zbyt bogate. Wszak – jak wcześniej już zauważono – trwały one zaledwie kilka lat w okresie II Rzeczypospolitej, a i tak ten okres bardziej kojarzył się z niestabilnością, kryzysami rządowymi i zagrożeniami, z którymi borykała się młoda demokracja. Siłą rzeczy w latach 90. ubiegłego wieku polem pozyskiwania demokratycznych wzorców musiały stać się zachód Europy oraz Ameryka Północna, gdzie funkcjonują z powodzeniem systemy polityczne o długiej tradycji demokratycznej.

Warto na moment cofnąć się do okresu *ancien régime'u*, by zastanowić się nad tym, co było elementem spajającym ludzi działających w strukturach antyreżimowej opozycji. Okazuje się, że była to walka z wrogiem, czyli z władzą nieposiadającą demokratycznej legitymizacji i narzucającą społeczeństwu obce polskiej tradycji wzorce instytucjonalne oraz ograniczającą jego przestrzeń podmiotowości⁴⁷². Do tego rządzący nie potrafili (zwłaszcza od lat 70.) poradzić sobie z problemami ekonomicznymi, co stawało się źródłem protestów społecznych. W tej sytuacji, jako przeciwieństwu realnosocjalistycznego systemu politycznego i ekonomicznego, szczególną wartość nadawano demokracji i wolnemu rynkowi. Ich urzeczywistnieniem stawały się państwa zachodnie, dlatego też na nich skupiona była uwaga w trakcie konstruowania demokratycznych reguł gry, już po rozpoczęciu transformacji ustrojowej.

W pierwszej fazie transformacji odwoływanie się do wzorców zachodnich odbywało się na poziomie ogólnym i dotyczyło takich kwestii, jak pluralizm polityczny, wolne wybory, decentralizacja władzy itp. W tym kontekście Szymanek pisze o „makdonaldyzacji konstytucji”, objawiającej się w inkorporowaniu pewnych uniwersalnych wzorców do krajowych ustaw zasadniczych, co przy okazji

⁴⁷¹ O wpływie szeroko pojętego Zachodu na prodemokratyczne zmiany w państwach dawnego bloku wschodniego pisze m.in.: K.E. SMITH: *Western Actors and the Promotion of Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. Eds. J. ZIELONKA, A. PRAVDA. Oxford 2001, s. 31–57.

⁴⁷² K. ŁABĘDŹ: *Spółczesność polskie wobec władzy po dziesięciu latach transformacji ustrojowej*. W: *Społeczno-polityczne aspekty transformacji ustrojowej*. Red. P. DOBROWOLSKI, J. LISZKA, J. SZTUMSKI. Ustroń 2001, s. 200.

zmniejsza wpływ rodzimych tradycji ustrojowych. To jest z pewnością jeden z przejawów procesów globalizacji i standaryzacji na poziomie konstytucyjnym (instytucjonalnym)⁴⁷³.

Stworzenie zrębów porządku demokratycznego i pierwsze doświadczenia funkcjonujących w jego ramach aktorów politycznych sprzyjają artykułowaniu propozycji dotyczących przyjęcia (lub zmiany) konkretnych rozwiązań instytucjonalnych, w tym dotyczących reżimu politycznego *sensu stricto*. Jest to moment sprzyjający imitacji rozwiązań funkcjonujących w państwach o ugruntowanej tradycji demokratycznej. Wtenczas też zaczynają się ujawniać z coraz większą mocą różnice pomiędzy poszczególnymi aktorami politycznymi co do najważniejszego modelu relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Znajduje to odzwierciedlenie zwłaszcza na etapie tworzenia nowej, w pełni demokratycznej ustawy zasadniczej.

Charakterystyczna dla procesów inkorporowania elementów układów instytucjonalnych z państw określanych mianem demokracji skonsolidowanych jest wybiórczość. Oznacza to, że nie jest możliwe przeszczepienie takiego układu jako całości z jednego do drugiego systemu. Wynika to z faktu, że każdy system polityczny ma określoną specyfikę, która może być elementem blokującym sprawność „skopiowanego” układu instytucjonalnego. Poza tym istnieje naturalna tendencja do wykorzystywania rodzimych instytucji, składających się na to, co określa się mianem dziedzictwa przeszłości. Są to główne czynniki determinujące fakt fragmentarycznej imitacji obcych wzorców ustrojowych. W konsekwencji sprzyja to tworzeniu nowych układów instytucjonalnych o hybrydalnej strukturze. Ich popularność zaobserwować można zwłaszcza w objętych trzecią falą demokratyzacji systemach politycznych państw Europy Środkowo-Wschodniej. W nich bowiem ponad instytucjonalną koherencję przedkłada się ustrojowy pragmatyzm⁴⁷⁴, co powoduje, że ostatecznym celem ustrojodawców nie jest kopiowanie rozwiązań typowych dla określonych modeli demokratycznych reżimów politycznych, ale tworzenie instytucjonalnych ram odpowiadających potrzebom funkcjonalności. Nie zawsze cel ten bywa osiągany, a często instytucjonalne hybrydy generują konflikty na scenie politycznej, których intensywność zagraża stabilności systemu politycznego. Niemniej jednak nie można wykluczyć, że w dalszej perspektywie poszukiwanie optymalnych rozwiązań instytucjonalnych może prowadzić nawet do wykrystalizowania się nowych modeli demokratycznych reżimów politycznych.

⁴⁷³ J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne...*, s. 44.

⁴⁷⁴ R. GLAJCAR: *Model of Election of the Head of State of the Third Polish Republic – Balancing between Institutional Coherence and Political Pragmatism*. W: “Political Preferences”. Vol. 4. Eds. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2013, s. 39–51; R. GLAJCAR: *Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Katowice 2014, s. 53.

Rozdział 2

Od reżimu transakcyjnego w stronę demokracji (1989–1991)

2.1. Reżim transakcyjny

Obrady Okrągłego Stołu należy uznać za jeden z najważniejszych momentów w historii Polski, choć porównywanie ich do innych wydarzeń z przeszłości wydaje się poznawczo mało atrakcyjne. Tworzenie listy najważniejszych wydarzeń w historii państwa jest zabiegiem, poprzez który zawsze przebija subiektywizm autora, a w związku z tym trudno byłoby jednoznacznie ocenić, czy to, co działo się w Polsce pomiędzy 6 lutego a 5 kwietnia 1989 roku, jest co najmniej równie istotne jak to, co zdarzyło się kilkadziesiąt, czy kilkaset lat wcześniej. Nie ulega natomiast wątpliwości, że Okrągły Stół odcisnął piętno na procesie tworzenia instytucjonalnych podstaw III Rzeczypospolitej.

W odniesieniu do głównego tematu niniejszego opracowania ważnym staje się rozstrzygnięcie kwestii dotyczącej początku zmiany i kształtowania się nowego reżimu politycznego. Kwestia ta jest podejmowana w literaturze, co nie znaczy, że poszczególni autorzy zgadzają się co do oceny roli porozumień okrągłostołowych. Z jednej strony np. Mariusz Gulczyński, uczestniczący w pracach Zespołu do spraw Reform Politycznych Okrągłego Stołu i współredagujący porozumienia okrągłostołowe, twierdzi, że „dość wyraziście zostały zaprojektowane reformy systemu politycznego, rokujące zastępowanie autorytarnych reguł i instytucji przez demokratyczne”¹. Tym samym sugeruje on, że ustalone zmiany oznaczały rozpoczęcie wprowadzania demokratycznych reguł gry. Z drugiej, Roman Bäcker uważa, że „w przypadku [...] projektu ustroju politycznego, jaki został zapisany przy »Okrągłym Stole«, mamy do czynienia z dość typowym systemem autorytarnym”².

¹ Cyt. za: M. GULCZYŃSKI: *Kreowanie demokracji, z dysput o celach i metodach polskiej transformacji*. Warszawa 2008, s. 92.

² Cyt. za: R. BÄCKER: „Okrągły Stół” – od totalitaryzmu do demokracji? „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, Vol. 22, s. 136.

Okazuje się więc, że rozbieżności w zakresie oceny skutków Okrągłego Stołu w odniesieniu do układu instytucjonalnego są znaczące.

Analizując stanowisko pierwszego z przywołanych autorów jako punkt odniesienia, należy uznać je za zbyt optymistyczne. Z całą pewnością „wydyskutowany” przy Okrągłym Stole projekt formalnej struktury instytucjonalnej wykazywał znaczący deficyt demokratycznych reguł gry. W tym sensie bardziej wiarygodne są stanowisko i argumentacja drugiego autora, tym bardziej że oddziela on to, co było elementem okrągłostołowego kompromisu, od tego, co działo się po wejściu w życie noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 roku, a zwłaszcza po wyborach z 4 czerwca 1989 roku. Jednocześnie trzeba pamiętać, że zadanie zbudowania niejako *ad hoc* demokratycznej struktury na gruzach niedemokratycznego reżimu politycznego i przy aktywnym udziale elity politycznej, niemającej doświadczenia i nie w pełni rozumiejącej (jak pokazały przyszłe wydarzenia, związane chociażby z przygotowaniem i przebiegiem kampanii wyborczej w wyborach czerwcowych) reguły obowiązujące w demokracji, było niezwykle trudne.

Dopiero dokonywana z perspektywy kilku, czy kilkunastu lat ocena wydarzeń z roku 1989 daje możliwość spojrzenia na nie jako na etap na drodze budowania demokracji. Okazuje się więc, że Okrągły Stół stanowił jedynie pewną fazę (choć bardzo istotną) procesu demontażu dotychczasowego reżimu³, po którym pozostawało miejsce dla kształtowania się nowego reżimu, wykorzystującego reguły znane z demokratycznych reżimów świata zachodniego. Okrągły Stół na poziomie zawartych porozumień, które zostały przełożone na język przepisów prawa w postaci noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 roku, nie rozstrzygał bezpośrednio o wprowadzeniu demokratycznych mechanizmów sterujących życiem politycznym. W tym sensie, przynajmniej w formalnej warstwie instytucjonalnej (konstytucyjnej), Polska pozostawała państwem niedemokratycznym. Autorytarne fundamenty reżimu zostały jednak w znaczący sposób naruszone, przede wszystkim poprzez przyjęcie założenia o włączeniu w przebieg procesów decyzyjnych dotychczasowej opozycji antyreżimowej, a także deklaracji o przeprowadzeniu wolnych wyborów do jednego z organów przedstawicielskich na poziomie ogólnokrajowym (senat) i częściowo wolnych do kolejnego (sejm). Były to, jak się wydaje, najistotniejsze przesłanki do uznania, że Polska wchodziła do „szarej strefy” państw znajdujących się na etapie przechodzenia z niedemokracji do demokracji. Przy tym jednak zarówno dynamika tego procesu, jak i jego finał, były nie w pełni przewidywalne. Ustalenia dotyczące struktury instytucjonalnej, dokonane przy Okrągłym Stole, tworzyły dotychczasowej władzy sposobność do utrzymywania praktyk autorytarnych, jednocześnie otwierając drogę do rywalizacyjności, choć ta nie miała być w pełni sprawiedliwa, a dotyczące jej regulacje

³ Por. K.B. JANOWSKI: *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989). Studium historyczno-politologiczne*. Toruń 2003, s. 457–458.

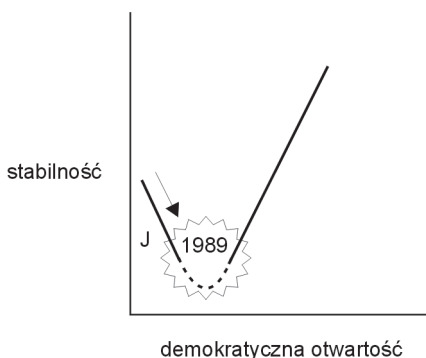
nie były zbyt czytelne. Stworzono więc podwaliny pod powstanie reżimu, który Steven Levitsky i Lucan Way określili jako „rywalizacyjny autorytaryzm”⁴. Tę formę reżimu hybrydalnego bardziej należy postrzegać jako niedoskonały autorytaryzm niż demokrację, której podstawowe reguły zostały naruszone. Dopiero praktyka polityczna mogła rozstrzygnąć, czy ten rodzaj reżimu będzie miał charakter przejściowy, czy też stan swoistej nieokreśloności utrzyma się przez dłuższy czas.

Analizując przebieg Okrągłego Stołu, a także będące jego konsekwencją porozumienia, można przyjąć, że krystalizujący się w oparciu o nie reżim polityczny miał jednoznacznie transakcyjny⁵ charakter. Wiadomo z kolei, że z zawieraniem transakcji wiąże się zazwyczaj element wzajemnego przekonywania, następnie wzajemnych ustępstw, a w końcu również krystalizowania się rozwiązań kompromisowych, wcześniej niebranych pod uwagę przez żadną ze stron. W odniesieniu

⁴ Zob. S. LEVITSKY, L. WAY: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York 2010.

⁵ Użycie terminu „reżim transakcyjny” wymaga poczynienia kilku uwag odnoszących się do sposobu jego pojmowania. Zasadnicza kwestia dotyczy zaś pojęcia „transakcji”, które może być niewłaściwie interpretowane poprzez nadawanie mu pejoratywnego znaczenia. Taka tendencja zauważalna jest zwłaszcza wśród krytyków Okrągłego Stołu. Ich wizja wydarzeń z początku 1989 roku (a w zasadzie z przełomu lat 1988 i 1989), którą jeden z autorów określa jako „konfliktowo-interesowną”, zakłada, że „Okrągły Stół to [...] stanowiąca jego grzech pierworodny transakcja, w której dogadały się ze sobą ponad społeczeństwem, we własnym partykularnym interesie, stare i nowe polityczne elity”. Cyt. za: L. HABUDA: *Od PRL do Trzeciej Rzeczypospolitej i dalej... Liberalna demokracja i wolnorynkowa gospodarka. Dlaczego i jakie?* Toruń 2007, s. 108–109. Tym samym „transakcja” staje się synonimem zdrady interesów społeczeństwa, zamknięciem drogi do realizacji „dobra wspólnego” i przyczyną wszelkich nieprawidłowości w obszarze życia politycznego. Tymczasem w niniejszej publikacji pojęcie to nie jest poddawane zabiegom wartościującym, jest ono aksjologicznie neutralne, co uwypukla przede wszystkim obecny w nim walor deskryptywności. Warto równocześnie zwrócić uwagę na to, że „transakcja” jest pojęciem szczególnie mocno zakorzenionym na gruncie ekonomii. Tym pojęciem opisuje się m.in. zawarcie umowy handlowej, co samo w sobie nie jest niczym złym. Natomiast jak najbardziej możliwe jest dokonywanie oceny skutków zawarcia takiej umowy dla jednej czy obu stron. Idąc tym tropem, wprowadzone pojęcie „reżimu transakcyjnego” należy pojmować wyłącznie w sposób opisowy. Chodzi o to, by wskazać na specyficzne okoliczności krystalizowania się instytucjonalnych fundamentów reżimu, których istotę sprowadzić można do zawarcia swoistej transakcji pomiędzy dotychczasową elitą władzy a kontrolitą skupioną wokół struktur tzw. opozycji demokratycznej, popieranej przez znaczną część społeczeństwa. Tak więc terminowi „reżim transakcyjny” w niniejszej publikacji nie został nadany żaden sens aksjologiczny. Nie należy go również łączyć z coraz częściej pojawiającym się, zwłaszcza w dokumentach Prawa i Sprawiedliwości, jednoznacznie negatywnie identyfikowanym pojęciem „polityki transakcyjnej”, którą łączy się z tym, że „decyzje organów władzy publicznej są wynikiem swego rodzaju przetargu interesów partykularnych, wypadkową siły grup nacisku i wpływów. Priorytety władzy są w istocie określane przez partykularne interesy, a nie przez dobro wspólne”. Jak można przeczytać dalej, „polityka transakcyjna” „uprawiana jest w interesie niewielkiej mniejszości, większość zaś jest w jej efekcie ograbiona”. Cyt. za: *Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości. Przygotował zespół parlamentarzystów i ekspertów pod przewodnictwem Jarosława Kaczyńskiego, prezesa PiS*. Warszawa 2011, s. 16, 40.

do aranżowania instytucji stanowiących fundamenty nowo tworzonego reżimu politycznego, transakcyjny charakter zmiany ma znaczenie fundamentalne. Generuje on bowiem, po pierwsze, niepewność co do przestrzegania ostatecznej umowy przez umawiające się strony. Po drugie, zwiększa prawdopodobieństwo stworzenia układu instytucjonalnego o charakterze hybrydowym, utrudniającego sprawne funkcjonowanie instytucji politycznych w nowych warunkach. Po trzecie, zawarta transakcja (wyrażająca kompromisowe nastawienie stron), stanowiąc punkt wyjścia, nadaje zazwyczaj pewien specyficzny rys uruchomionemu procesowi instytucjonalizacji życia politycznego. To wszystko sprawia, że reżim polityczny w okresie następującym bezpośrednio po zawarciu kompromisu charakteryzuje się mniejszą stabilnością, nie gwarantując w rezultacie skutecznego przebrnięcia przez fazę przejściową i zaimplementowania demokratycznych reguł gry. Tę niepewność można zobrazować „krzywą J” Iana Bremmera (schemat 21).



Schemat 21. Polski reżim polityczny po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu na „krzywej J”

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: I. BREMMER: *The J Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York 2006, s. 5–8.

Z powyższego schematu wynika, że największą stabilnością charakteryzują się reżimy polityczne mieszczące się na przeciwległych biegach. Z jednej strony będą to reżimy autokratyczne, z drugiej skonsolidowane reżimy demokratyczne. Z kolei największą niestabilność wykazuje reżim polityczny będący w fazie przejścia, bez względu na kierunek dokonującej się zmiany. Można więc przyjąć, że bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu pozycja polskiego reżimu politycznego odpowiadała najniższemu punktowi „krzywej J”. Z tym zaś wiązała się niepewność w odniesieniu do przebiegu dalszych etapów transformacji. Nawet jeśli zgodzić się z tezą, iż dokonane przy Okrągłym Stole uzgodnienia oznaczały utrzymanie ówczesnego reżimu politycznego w obszarze autorytaryzmu, to jednak równocześnie dostrzec można pewien ruch wpływający na jego osłabienie, a to przy sprzyjającej dynamice zmiany dawało podstawy do przypuszczeń, że jej kierunek zostanie zachowany i w konsekwencji proces demokratyzacji reżimu politycznego stanie się faktem.

2.2. Instytucjonalne fundamenty reżimu transakcyjnego

Nie jest celem niniejszej publikacji koncentrowanie się na zagadnieniu przebiegu prac przy Okrągłym Stole, a także w trakcie spotkań mniej bądź bardziej sformalizowanych gremiów, składających się z reprezentantów obozu rządzącego i opozycji, w pierwszych miesiącach 1989 roku. Niemniej jednak niezbędne jest zwrócenie uwagi na specyfikę ustaleń okrągłostołowych w sferze politycznej, gdyż odcisnęły one piętno nie tylko na strukturze instytucjonalnej bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu, ale także na instytucjonalnych fundamentach III RP.

Z perspektywy tego, co określono mianem reżimu politycznego *sensu stricto*, kluczowe jest zwrócenie uwagi na organy państwowe, takie jak parlament, rząd i prezydent. W trakcie obrad Okrągłego Stołu wszystkie trzy stanowiły przedmiot dyskusji i ustaleń końcowych, choć oczywiście w odniesieniu do poszczególnych z nich różnie wyglądał zakres podejmowanych spraw, podobnie jak niejednakowa była determinacja stron w przypadku obrony lub negacji określonych rozwiązań instytucjonalnych. Nie ulega natomiast wątpliwości, że trzy wymienione organy stanowiły jeszcze na długo przed rozpoczęciem obrad Okrągłego Stołu główną oś propozycji zmian ustrojowych autorstwa obozu, któremu przewodziła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Wpisywało się to w lansowaną przez jego przedstawicieli koncepcję reformowania państwa „od góry”⁶. Już w tajnym dokumencie poświęconym koncepcjom przemian ustrojowych z 1988 roku⁷ strona rządowa wskazywała na konieczność utworzenia instytucji prezydenta i drugiej izby parlamentu, podkreślając równocześnie brak uzasadnienia dla utrzymywania Rady Państwa w nowym układzie instytucjonalnym. Planowano dokonać tego w drodze nowelizacji obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej.

W odniesieniu do drugiej izby, autorzy cytowanego dokumentu wskazywali na zasadność odwołania się do tradycji, jeśli chodzi o nazwę. W przyszłym senacie miało się znaleźć miejsce dla obywateli o poglądach niezależnych, a także osób związanych ze strukturami opozycyjnymi. Jednocześnie władze chciały mieć kontrolę nad tym organem, na co wskazuje fakt odrzucenia możliwości kreowania senatu w drodze powszechnej elekcji. Senatorowie mieli być powoływani w 1/3 przez Prezydenta PRL (po przywróceniu tego organu), a pozostałe 2/3 mandatów miałyby przypaść przedstawicielom organizacji społecznych, które imiennie upoważniłby do tego dokument wydany przez Sejm PRL. Proponowany sposób obsady mandatów senatorskich nakazuje daleko posuniętą ostrożność co do szczerości obozu władzy wobec członków rzeczywiście opozycyjnych struktur organizacyjnych. Trudno sobie wyobrazić, aby przyszły prezydent czy Sejm PRL

⁶ Cyt. za: K. TREMBICKA: *Okrągły Stół w Polsce, studium o porozumieniu politycznym*. Lublin 2003, s. 149.

⁷ *Koncepcja przemian w systemie politycznym PRL w świetle VIII Plenum KC PZPR*. W: *Okrągły Stół*. Oprac. K. DUBIŃSKI. Warszawa 1999, s. 60–64.

znalazły uzasadnienie dla powoływania do senatu przedstawicieli organizacji, które w świetle prawa działały nielegalnie. Nie tylko sposób kreowania senatu, ale również proponowany zakres kompetencji, wskazywały jednoznacznie na asymetryczność przyszłego bikameralizmu, a izba druga w rzeczywistości miała pozostawać organem drugoplanowym. W układzie wewnątrzparlamentarnym dominująca pozycja miała przypaść sejmowi, co w konsekwencji skutkowało założeniem, że istnieje konieczność podjęcia działań na rzecz obrony przez ówczesną koalicję rządzącą większości w tej izbie.

Autorzy dokumentu z września 1988 roku wskazywali na zasadność przywrócenia instytucji prezydenta do systemu organów państwa. Okazało się, że historia zatoczyła ogromne koło, a polityczni spadkobiercy twórców Konstytucji PRL z 1952 roku uznali po kilkudziesięciu latach, że jest uzasadnienie dla wprowadzenia instytucji jednoosobowej głowy państwa. Co więcej, stanęli oni nawet na stanowisku, że:

Prezydent PRL byłby naczelnym organem władzy państwowej, który posiadałby funkcję stanowienia prawa jak również funkcje wykonawcze. [...] powinien być konstytucyjnie wyposażony między innymi w następujące kompetencje:

1. jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych PRL,
2. powołuje i odwołuje Rząd za zgodą Sejmu PRL,
3. ma prawo rozwiązać Sejm i rozpisać nowe wybory,
4. jest uprawniony do wydawania samodzielnych aktów prawnych,
5. ma prawo, jeśli zechce, przewodniczyć posiedzeniom Rady Ministrów⁸.

Instytucja prezydenta miała zatem zostać wyposażona w szerokie kompetencje, umożliwiające osobie pełniącej ten urząd kontrolowanie procesu podejmowania najważniejszych decyzji politycznych. W konsekwencji nie może dziwić fakt, że stanowisko Prezydenta PRL miało pozostawać pod kontrolą Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Bez względu bowiem na to, jak przebiegałby proces elekcji prezydenckiej, funkcję tę każdorazowo miały sprawować członkowie partii hegemonicznej. Gwarancją dla utrzymania kontroli nad tą instytucją miał być pośredni sposób elekcji. Obrona takiego stanowiska następowała pod płaszczykiem odwoływania się do rodzimej tradycji ustrojowej, która nie знаła przypadku wyboru prezydenta bezpośrednio przez suwerena. Symptomatyczna była również jednoznaczna rezygnacja z instytucji wiceprezydenta, a ewentualne zastępstwo głowy państwa należałoby do Marszałka Sejmu, którym – uwzględniając arytmetykę sejmową – pozostawałby przedstawiciel koalicji rządzącej.

Jak widać, obóz reformatorski wewnątrz Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej miał jasno sprecyzowane cele w zakresie przyszłej struktury organów władzy państwowej. Z kolei priorytety strony opozycyjnej były odmienne i koncentrowały się wokół reform oddolnych, czego najbardziej charakterystycz-

⁸ Cyt. za: ibidem, s. 63.

nym przejawem było żądanie relegalizacji „Solidarności” jako wyrazu dążenia do uznania przez obóz rządzący podmiotowości struktur opozycyjnych. Fakt, że obydwie strony odmiennie definiowały swoje podstawowe cele, z pewnością nie ułatwiał porozumienia. Przejawem trudności było m.in. przesunięcie pierwotnie planowanego terminu rozpoczęcia obrad Okrągłego Stołu z jesieni 1988 roku na wiosnę 1989 roku. Ostatecznie udało się przełamać podstawowe różnice i Okrągły Stół stał się faktem, jednocześnie stanowiąc symbol zmian nie tylko w Polsce, ale również w bloku wschodnim.

Trudno nie zgodzić się z tezą, że negocjacje okrągłostołowe „nie toczyły się zgodnie z wytyczonym przez kogokolwiek scenariuszem”⁹. Rzeczywiście w ich trakcie wielokrotnie dochodziło do zwrotów akcji, nierzadko pojawiały się impasy w rozmowach, a wiele uzgodnień o charakterze instytucjonalnym przesiąkniętych było hybrydowością jako konsekwencją poszukiwania złotego środka, który zadowoliliby umawiające się strony. Obrady Okrągłego Stołu nie doprowadziły zatem do wypracowania spójnej koncepcji relacji pomiędzy parlamentem, rządem i prezydentem. Wypracowano określony układ instytucjonalny, który miał mieć charakter tymczasowy – obliczony na cztery lata. Umawiające się strony przyjęły zatem koncepcję ewolucyjnego, realizowanego etapami reformowania państwa, także w sferze ustrojowo-politycznej. To z kolei musiało odcisnąć piętno na funkcjonowaniu reżimu politycznego i zapowiadało jego korekty w przyszłości.

2.2.1. Zmiany w systemie organów państwowych

Rozpatrywanie efektów uzgodnień dotyczących struktury oraz zakresu kompetencji kluczowych z perspektywy tematu niniejszej publikacji organów państwowych w kontekście modelowych założeń tradycyjnych reżimów politycznych, czyli parlamentaryzmu, prezydencjalizmu i semiprezydencjalizmu, nie należy do łatwych zadań. Po pierwsze, kształtujący się reżim polityczny z pewnością nie spełniał podstawowych założeń demokratycznych, zwłaszcza w sferze reprezentacji politycznej. Po drugie, formalnie nie odwołano się do zasady podziału władzy, choć przyznać należy, że zmiany, które zostały wprowadzone, wskazywały przynajmniej na częściowe nawiązanie do logiki tej zasady ustrojowej. Po trzecie zaś, ambicją autorów zmian ustrojowych nie było nawiązywanie do klasycznych modeli. Chodziło o stworzenie układu instytucjonalnego, który będzie pragmatyczny, to znaczy nie naruszy podstawowych interesów każdej ze stron negocjacji, a jednocześnie będzie przez wszystkich akceptowany.

⁹ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP*. Warszawa 2012, s. 19.

2.2.1.1. Parlament

Analizując konsekwencje decyzji podjętych na początku 1989 roku w obszarze przebudowy struktur instytucjonalnych państwach i traktując je jako etap na drodze przejścia w stronę demokracji, w pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę na zmiany dotyczące parlamentu. Ten bowiem, wraz z postępującym procesem demokratyzacji reżimu politycznego, winien odgrywać szczególnie ważną rolę jako organ skupiający reprezentantów suwerena. Oczywiście takie przedstawienie sprawy jest możliwe, jeśli patrzy się na ówczesne wydarzenia z ponad dwudziestoletniej perspektywy. Tymczasem w okresie budowania instytucjonalnych fundamentów reżimu transakcyjnego, utożsamianych z obradami Okrągłego Stołu, zagadnienia związane ze zmianami w funkcjonowaniu parlamentu można było oceniać dwojako. Z jednej strony wprowadzanie nowych rozwiązań wpisywało się w lansowaną przez obóz władzy strategię reformowania państwa „od góry”, z jednoczesnym dążeniem do utrzymania przezeń władzy. Z drugiej strony celem części opozycji, która zdecydowała się na podjęcie rozmów z reformatorsko zorientowanymi przedstawicielami obozu władzy i przekonywała do konieczności reformowania państwa „od dołu”, stało się nadawanie zmianom rzeczywistego wymiaru demokratycznego, oczywiście w zakresie możliwym do zaakceptowania w realiach poszukiwania rozwiązań kompromisowych. W ten sposób zagadnienia związane z reformą parlamentu stanowiły przykład swoistego „przeciągania liny” pomiędzy zwolennikami instytucjonalnej kontynuacji¹⁰ a tymi, którzy zmierzali w stronę rzeczywistej zmiany instytucjonalnej. Przedstawicielom opozycji chodziło o to, by zmiany, które miały dotyczyć funkcjonowania parlamentu, nie pozostały wyłącznie polityczną deklaracją, ale by przełożyły się na jego codzienną działalność. Z kolei – jak wskazywał Bronisław Geremek – przedstawiciele obozu władzy „nigdy nie traktowali parlamentu poważnie. W systemie, który stworzyli, Sejm był instytucją fasadową, pozorną, dekoracyjną”¹¹. W trakcie obrad Okrągłego Stołu nadal „[...] wierzyli, iż będą w stanie nim manipulować. Chodziło im [...] o stworzenie takiej instytucji, która stanie się prostą kontynuacją władzy Partii”¹².

W takich okolicznościach postulaty wysuwane przez obóz polityczny, któremu przewodziła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, należy postrzegać

¹⁰ W literaturze przedmiotu spotkać można m.in. pogląd, że procesy tranzykcji, które objęły państwa bloku wschodniego, charakteryzowały się w większym stopniu instytucjonalną kontynuacją niż miało to miejsce w przypadku przechodzących w stronę demokracji reżimów faszystowskich czy dyktatur prawicowych. Tendencja ta ze szczególnym natężeniem wystąpiła w tych państwach, w których tranzykcja opierała się na korporacyjnych rokowaniach. Zob.: K. VON BEYME: *Institutional Engineering and Transition to Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1: *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. New York 2001, s. 6.

¹¹ Cyt. za: Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta. Warszawa 1990, s. 93.

¹² Cyt. za: ibidem.

w kontekście celu nadrzędnego, jakim było utrzymanie władzy. Nie może więc dziwić fakt, że jego przedstawiciele swoją uwagę skoncentrowali przede wszystkim na zagadnieniu zmian sposobu wyboru posłów, w ten sposób bowiem dążyli do zagwarantowania sobie dalszej kontroli nad „najwyższym organem władzy państwowej”. Co prawda ze względu na zaawansowany instrumentalizm w przestrzeganiu i stosowaniu prawa przez rządzących w PRL sejm nigdy tej roli nie odgrywał, ale utrata politycznej kontroli nad tym organem na rzecz antyreżimowej opozycji mogła doprowadzić do całkowitego oddania władzy. Tego z kolei obóz władzy za wszelką ceną pragnął uniknąć. Dlatego za wszelką cenę dążono do znalezienia formuły, która pozwoli włączyć dotychczasową opozycję w strukturę władzy, a jednocześnie umożliwi obozowi władzy zachować w nich „pakiet kontrolny”.

W ten sposób pojawiła się idea niekonfrontacyjnych wyborów do sejmu, którą ostatecznie wyrażał podział mandatów według zasady 65% do 35%. Oznaczało to, że większość mandatów została zagwarantowana obozowi rządzącemu (obejmującemu ugrupowania uczestniczące już w legalnym życiu politycznym), z kolei mniejszość została przeznaczona do wolnej rywalizacji¹³. Znaczenie tego kontraktu było olbrzymie nie tylko ze względu na to, że obydwie strony doszły do porozumienia, ale przede wszystkim dlatego, że w ten sposób uzgodniono „formułę zapewniającą stabilność powolnej, ewolucyjnej przemiany”¹⁴. Zadeklarowana koncepcja¹⁵ nie wytrzymała jednak próby czasu. Praktyka życia politycznego okazała się bowiem decydującym wyznacznikiem rzeczywistego charakteru przemian.

W związku z zawarciem porozumienia dotyczącego reguł przeprowadzenia niekonfrontacyjnych wyborów do sejmu, zasadne wydaje się postawienie pytania, czy strona opozycyjno-solidarnościowa mogła osiągnąć więcej, a nawet, czy mogła grać o pełną pulę. Oczywiście kreślenie scenariuszy alternatywnych wobec rzeczywistych wydarzeń sprzed ćwierćwiecza jest obecnie nieco proste. Niemniej jednak nie można zapominać, że część środowisk opozycyjnych, zwłaszcza przedstawiciele nurtu tzw. opozycji niepodległościowej, uważający,

¹³ Kwestie tę dobrze oddaje wypowiedź Lecha Kaczyńskiego ze spotkania roboczego w dniu 27 stycznia 1989 roku, które odbyli przedstawiciele obydwu stron zasiadających później przy Okrągłym Stole. Rozważając przedstawioną przez gen. Czesława Kiszczaka propozycję przeprowadzenia niekonfrontacyjnych wyborów do Sejmu PRL, przyszedł Prezydent RP powiedzieć: „Zachowajcie pakiet kontrolny mandatów, a resztę dajcie, ale nie nam, tylko społeczeństwu”. Cyt. za: K. DUBIŃSKI: *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak – Wałęsa*. Warszawa 1990, s. 54.

¹⁴ Cyt. za: E. MATYNIA: *Demokracja performatywna*. Wrocław 2008, s. 135.

¹⁵ W *Porozumieniach Okrągłego Stołu* zapisano wprost, iż: „Obie strony są jednak głęboko przekonane, że niezbędne reformy państwa powinny dokonać się – zgodnie z narodową racją stanu – na drodze ewolucyjnej. Ewolucyjnemu sposobowi realizowania zmian zagrozić mogłyby działania zbyt radykalne lub też poczynania konserwatywnych przeciwników reform”. Cyt. za: *Porozumienia Okrągłego Stołu*. W: *Okrągły Stół...*, s. 555.

że nie należy podejmować żadnych rozmów z ówczesną władzą, wskazywała na słabość obozu rządzącego i w tym upatrywała szansę na całkowite zerwanie z poprzednim reżimem i przejęcie władzy¹⁶. Jednocześnie wiarygodnie brzmiała argumentacja aktywnego uczestnika obrad Okrągłego Stołu, reprezentanta strony opozycyjno-solidarnościowej, Geremka, który mówił: „Czy my zgadzaliśmy się na 65 procent dla komunistów? Czy my im te 65 procent dawaliśmy? Nie, bo oni mieli już 100 procent. My zaś zgadzaliśmy się na to, żeby ze swoich 100 procent oddali narodowi 35. [...] Wychodziliśmy od systemu, w którym społeczeństwo nie miało do powiedzenia nic”¹⁷. Kto w tym sporze miał rację, trudno w sposób jednoznaczny rozstrzygnąć. Niemniej jednak w fakcie, że obydwie strony zasiadające przy Okrągłym Stole nie do końca właściwie odczytywały swoją siłę, należy upatrywać ważnego argumentu na rzecz kompromisowego zakończenia negocjacji.

Ustalone w trakcie obrad Okrągłego Stołu instytucjonalne podstawy reżimu transakcyjnego zbudowano więc na częściowo wolnych wyborach do sejmu. Charakteryzować je miała przede wszystkim udzielona z góry gwarancja formalnego zwycięstwa sił politycznych związanych z obozem dotychczasowej władzy (choć nowością miało być to, że większość bezwzględna mandatów poselskich miała posiadać rządząca koalicja, nie zaś sama Polska Zjednoczona Partia Robotnicza). Jednocześnie siły dotychczasowej opozycji mogły liczyć na zwycięstwo mierzone społecznym poparciem, a nie wyłącznie liczbą zdobytych mandatów. Tak więc społeczeństwu stworzono możliwość wypowiedzenia się przeciwko dotychczasowemu systemowi, ale jednocześnie pozostawało ono bezradne w zakresie usunięcia od władzy jego eksponentów¹⁸.

Sejm, zgodnie z porozumieniami okrągłostołowymi, miał więc pozostać organem zdominowanym przez większość, której polityczna tożsamość miała umocowanie w reżimie politycznym PRL. O ile skład polityczny tej izby został w znacznej mierze przesądzony poprzez przyjęcie deklaracji politycznej, a następnie znalazł odzwierciedlenie w przepisach prawa, o tyle w odniesieniu do drugiej izby parlamentu nie narzucono żadnych rozstrzygnięć co do politycznej przynależności zasiadających w niej reprezentantów.

Nie ulega wątpliwości, że na decyzję o przywróceniu bikameralnego parlamentu w 1989 roku w największym stopniu wpłynął kontekst sytuacyjny. Utworzenie senatu było konsekwencją realizacji strategii negocjacyjnych obu stron uczestniczących w obradach Okrągłego Stołu. Dla obozu władzy przywrócenie drugiej izby otwierało drogę do realizacji ważniejszego celu, jakim było przywrócenie instytucji jednoosobowej głowy państwa. Dążąc do jego realizacji, rządzący gotowi byli nawet zgodzić się z pomysłem przeprowadzenia w pełni

¹⁶ A. MAŁKIEWICZ: *Wybory czerwcowe 1989*. Warszawa 1994, s. 18.

¹⁷ Cyt. za: *Rok 1989. Bronisław Geremek...*, s. 72–74.

¹⁸ W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012, s. 150.

rywalizacyjnych wyborów do drugiej izby parlamentu. W tej sytuacji dla opozycji demokratycznie wybrany senat stawał się najistotniejszym instrumentem do dalszych przeobrażeń ustrojowych¹⁹. Okoliczności przywrócenia drugiej izby parlamentu w 1989 roku ukazują siłę oddziaływania przede wszystkim rodzimych, a nie obcych elementów, odzwierciedlających zarówno tradycję ustrojową, jak i polityczny pragmatyzm uczestników okrągłostołowych negocjacji. Nie sposób jednak pozostać zupełnie obojętnym wobec faktu, że ówczesny kontekst sytuacyjny sprzyjał bardziej reaktywnym działaniom niż realizacji przemyślaných koncepcji. Bikameralna struktura parlamentu była efektem działań doraźnych, a to nie ułatwiało odpowiedzi na pytanie o sens istnienia senatu w dłuższej perspektywie²⁰. Dynamika negocjacyjna nie sprzyjała poszukiwaniu długofalowych rozwiązań. Dlatego też zgoda na bikameralną strukturę parlamentu wraz z rywalizacyjnymi wyborami do senatu była dla rządzących możliwą do zaakceptowania ceną, którą trzeba było zapłacić za osiągnięcie ważniejszych z ich perspektywy celów. Z kolei opozycja postrzegała przyszły senat w kategoriach nowej jakości, jako pierwszy organ, którego legitymizacja miała mieć w pełni demokratyczny charakter. Kwestia ta determinowała starania o nadanie drugiej izbie rzeczywistego znaczenia poprzez stworzenie odpowiednio szerokiego katalogu kompetencji. Nie koncentrując się na szczegółowych zagadnieniach związanych z zakresem uprawnień senatu, należy podkreślić, że, rozpatrując jego relacje z sejmem, od początku kształtowały się one w oparciu o model bikameralizmu asymetrycznego, w ramach którego pierwszoplanowa rola przypadła izbie niższej (pierwszej).

Analizując podjęte przy Okrągłym Stole decyzje dotyczące parlamentu, warto zwrócić uwagę na kilka elementów ukazujących specyfikę ostatecznych uzgodnień. Po pierwsze, na konieczność reformowania najważniejszych organów państwowych, w tym parlamentu, nacisk kładła strona koalicyjno-rządowa. Zgodnie z jej wizją dopiero nowo wybrany parlament miał zająć się zmianami „w innych sferach życia publicznego”²¹. Po drugie, wszelkie zmiany lansowane przez obóz rządzący podporządkowane zostały celowi nadrzędnemu, którym było utrzymanie władzy. Po trzecie, najistotniejszym elementem zmian odnoszących się do parlamentu stały się ustalenia dotyczące systemu wyborczego. Dla obozu władzy najważniejsza była formuła niekonfrontacyjnych wyborów do sejmu, opozycja zaś największe nadzieje lokowała w wolnej rywalizacji o mandaty senatorskie. Po czwarte, zakres zmian dotyczących kompetencji izb parlamentarnych i ich wzajemnych relacji był stosunkowo skromny, a w zasadzie jedyna batalia pomiędzy stronami uczestniczącymi w obradach Okrągłego Stołu dotyczyła większości potrzebnej do odrzucenia senackiego weta wobec ustawy uchwalonej

¹⁹ K. TREMBICKA: *Okrągły Stół...*, s. 172–173.

²⁰ R. GLAJCAR: *Aktorzy polityczni wobec modelu struktury wewnętrznej polskiego parlamentu w okresie transformacji*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Warszawa 2011, s. 211–212.

²¹ Cyt. za: *Porozumienia Okrągłego Stołu...*, s. 555.

przez sejm. Ostatecznie większość tę określono na poziomie 2/3, co oznaczało, że koalicja pod przewodnictwem PZPR przynajmniej potencjalnie mogła nie być w stanie przełamać senackiego veta bez wsparcia posłów wybranych w ramach puli 161 mandatów przeznaczonych do wolnej rywalizacji. Kompromis zawarty przy Okrągłym Stole należy zatem postrzegać przede wszystkim przez pryzmat stworzenia formalnych gwarancji dla utrzymania władzy przez obóz dotychczas rządzący. Jednocześnie otwarto możliwość wejścia w struktury władzy przedstawicieli środowisk opozycyjnych, dotychczas nieuczestniczących w legalnym życiu politycznym, ale bez możliwości przejęcia przez nie władzy. Wykluczenie pełnej rywalizacyjności na poziomie wyborczym rozstrzygało o tym, że pookrągłostołowy reżim nie spełniał minimalnych wymogów demokratycznych na poziomie proceduralnym. Pojawiły się natomiast pewne demokratyczne elementy w ramach niedemokratycznego porządku. Ważne więc było to, czy pozostaną one tylko dekoracją, czy też w miarę upływu czasu nastąpi proces wypierania niedemokratycznych reguł gry i zastępowania ich instytucjami rodem ze świata demokratycznego. Patrząc z tej perspektywy, zasadniczym elementem zmiany instytucjonalnej był czas²².

2.2.1.2. Prezydent

Prezydent był drugim, obok senatu, organem państwowym, którego przywrócenie miało bezpośredni związek z porozumieniami okrągłostołowymi. Realizację tego celu można postrzegać jako jeden z dwóch zasadniczych elementów (obok stworzenia systemu wyborczego do sejmu, gwarantującego utrzymanie władzy przez PZPR) strategii negocjacyjnej obozu rządzącego. Zakładano, że prezydent miałby być siłą stabilizującą oraz zabezpieczającą instytucjonalną i ustrojową ciągłość władzy w okresie przejściowym²³. Wśród czterech głównych argumentów uzasadniających restytucję tej instytucji wskazywano:

- 1) konieczność istnienia organu czuwającego nad przechodzeniem od dyktatury komunistycznej do demokracji parlamentarnej;
- 2) potrzebę istnienia organu gwarantującego przestrzeganie dotychczasowych zasad ustrojowych;
- 3) konieczność ustanowienia arbitra na scenie politycznej;
- 4) konieczność zastąpienia kierowniczej roli Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej²⁴.

²² Zob.: P. BOROWIEC: *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*. Kraków 2013.

²³ R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin 1995, s. 69.

²⁴ B. DZIEMIDOK: *Spór o instytucję prezydenta w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Kierunki ewolucji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1997, s. 32.

Zatem sama koncepcja przywrócenia instytucji prezydenta do systemu organów państwa była przede wszystkim uzasadniana realizacją bieżących potrzeb obozu władzy. Podobnie więc jak w przypadku senatu, trudno było oczekiwać, aby konkretne propozycje miały charakter całościowych i przemyślanych koncepcji i wizji tej instytucji²⁵. Należałoby raczej mówić o zbiorze różnego rodzaju funkcji ustrojowych i kompetencji, w które zamierzano wyposażać przyszłego prezydenta. Biorąc pod uwagę to, że miał on zabezpieczać interesy rządzących w sytuacji słabnącej pozycji partii hegemonicznej, nie dziwi fakt, że instytucja jednoosobowej głowy państwa miała dysponować szerokim katalogiem uprawnień pozwalających jej kontrolować i gwarantować ewolucyjny przebieg zmian systemowych²⁶. Dodatkowym bodźcem dla strony koalicyjno-rządowej do obrony koncepcji silnego prezydenta był czynnik personalny. Otóż było sprawą oczywistą, że instytucję tę kreowano z myślą o tym, że nowo utworzony urząd obejmie gen. Wojciech Jaruzelski²⁷.

Przedstawiane przez stronę koalicyjno-rządową propozycje odnoszące się do instytucji prezydenta napotykały na opór zasiadających przy Okrągłym Stole przedstawicieli antyreżimowej opozycji. Zdawali oni sobie sprawę z tego, że powołanie organu wyposażonego w szerokie kompetencje i pozostawienie go *de facto* pod kontrolą dotychczasowej władzy może spowodować, że wszelkie inne decyzje o charakterze ustrojowym nie będą miały rzeczywistego znaczenia. To był w zasadzie spór o to, czy zadekretowana zostanie nowa wersja reżimu autorytarnego, czy jednak w autorytarnym otoczeniu pojawią się pewne symptomy demokratycznego otwarcia. Mając świadomość tego, że strategię obydwu stron były wyznaczane przede wszystkim celami o charakterze doraźnym, a nie konstruowaniem spójnych modeli, bardzo interesująca była propozycja strony opozycyjno-solidarnościewej, która, wobec twardego stanowiska rządzących,

²⁵ Jerzy Ciapała uważa, że brak „spójnej koncepcji normatywnej urzędu [...] był konsekwencją zarówno oczywistych kompromisów politycznych, pośpiechu prac legislacyjnych, jak i w ogóle instrumentalnego traktowania przyjmowanych regulacji konstytucyjnych”. Cyt. za: J. CIAPALA: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa 1999, s. 19.

²⁶ Bronisław Geremek twierdził, że przedstawiona przez stronę koalicyjno-rządową propozycja wyposażenia prezydenta w szeroki zakres kompetencji była dowodem wzorowania się na ustawie zasadniczej V Republiki Francuskiej. Zob.: *Rok 1989. Bronisław Geremek...*, s. 128. To spostrzeżenie (bez względu na jego zasadność) jest o tyle ciekawe, że mechanizmy ustrojowe znad Sekwany stały się w pierwszej fazie polskiej transformacji atrakcyjnym wzorcem dla wielu środowisk politycznych i naukowych. Zob.: F. SIEMIEŃSKI: *Czy ustrój Francji może być dla nas wzorem?* „Dziś. Przegląd Społeczny” 1992, nr 8 (23), s. 105–109.

²⁷ W przyszłości okazało się, że znaczna część liderów środowiska związanego z „Solidarnością” także nie kwestionowała tego faktu. Pomyśl ten nie zaniknął nawet po porażce wyborczej obozu politycznego, któremu przewodziła PZPR, w dniu 4 czerwca 1989 roku. Swego rodzaju potwierdzeniem tego był sformułowany przez Adama Michnika postulat „wasz prezydent, nasz premier”, który znalazł się w artykule pod tym samym tytułem, opublikowanym przez „Gazetę Wyborczą” w dniu 3 lipca 1989 roku. Zob.: A. MICHNIK: *Wasz prezydent, nasz premier*. „Gazeta Wyborcza”, 3.07.1989, s. 1.

wskazujących, że prezydent nie powinien spełniać wyłącznie funkcji ceremonialnych i reprezentacyjnych, uznała za celowe przyjęcie zasady powszechnych wyborów prezydenckich²⁸. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że proponowany wówczas zakres kompetencji prezydenta nigdy później nie był tak szeroki. Pomijając w tym miejscu kwestię braku zabezpieczeń przed ewentualnymi zapędami dyktatorskimi osoby pełniącej urząd prezydenta, należy podkreślić, że przeforsowanie propozycji powszechnych wyborów głowy państwa oznaczałoby kompatybilność sposobu elekcji z zakresem kompetencji. Na takie rozwiązanie nie godził się jednak obóz władzy. Impas w rozmowach przełamała dopiero propozycja Aleksandra Kwaśniewskiego, który w zamian za zgodę opozycji na utworzenie instytucji prezydenta zaproponował wolne wybory do senatu²⁹. Jednocześnie obydwie izby parlamentu wybierałyby prezydenta. Dla obydwu stron kontrakt taki był do zaakceptowania. Osiągnięciem opozycji była perspektywa demokratyzacji życia politycznego, do której krokiem miała być częściowo wolna elekcja parlamentarna, z kolei w obozie władzy najważniejszym argumentem była arytmetyka parlamentarna. Wskazywała ona na to, że gwarancja 65% mandatów poselskich w połączeniu z nawet totalną porażką w wyborach do drugiej izby parlamentu (czego nikt nie zakładał³⁰) pozwoli rządzącym obsadzić urząd prezydenta przez przedstawiciela własnego obozu politycznego.

2.2.2. Relacje między parlamentem, prezydentem i rządem – wzorzec konstytucyjny

Podjmując próbę scharakteryzowania instytucjonalnych fundamentów reżimu transakcyjnego, odzwierciedlającego uzgodnienia zawarte przy Okrągłym Stole, konieczne jest ich zestawienie z decyzjami o charakterze formalnoprawnym. Nie można bowiem zapominać o tym, że jakkolwiek byłby oceniany wpływ Okrągłego Stołu na przemiany polityczne, gospodarcze i społeczne w Polsce, to jednak stanowił on przykład specyficznej inicjatywy ze względu na brak prawnego umocowania. W związku z tym decyzje podjęte przy Okrągłym Stole nie mogły rodzić żadnej sankcji prawnej. Zatem nikt nie mógł mieć pewności co do przestrzegania podjętych uzgodnień. Jedyną gwarancją w tym zakresie był systemowy *deadlock*, który motywował obydwie strony do podjęcia próby jego przełamania. Nieprzestrzeganie zawartych porozumień najprawdopodobniej doprowadziłoby do radykalizacji nastrojów w obozie, który poczułby się oszukany. Poza tym gwarantem przestrzegania postanowień Okrągłego Stołu byli biorący udział w obradach przedstawiciele Kościoła. Ich misja w tym zakresie była istotna

²⁸ *Spotkanie robocze w Magdalence 2 marca 1989 r., godz. 9.30–18.10*. W: *Okrągły Stół...*, s. 334.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ A. MAŁKIEWICZ: *Wybory czerwcowe...*, s. 56.

zwłaszcza dla przedstawicieli opozycji. Z kolei dla władz stawali się oni gwarantami spokoju społecznego w czasie wypracowywania kompromisów³¹.

Ostatecznie postanowienia Okrągłego Stołu zostały w błyskawicznym tempie przełożone na język przepisów prawa. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w nowelizacji konstytucji z 7 kwietnia 1989 roku³² (nowela kwietniowa) oraz ordynacjach wyborczych do sejmu³³ i senatu³⁴, które miały mieć decydujący wpływ na funkcjonowanie państwa przez cztery kolejne lata – na tyle bowiem przewidziano realizację postanowień Okrągłego Stołu.

Wyrażona na gruncie konstytucyjnym rzeczywistość pookrągłostołowa wskazywała na to, że Polska nadal jest państwem socjalistycznym, a jednym z przejawów tego było podtrzymanie typowego dla ideologii marksizmu-leninizmu ujęcia suwerena, wyrażającego klasową koncepcję państwa (art. 1 znowelizowanej w dniu 7 kwietnia 1989 roku Konstytucji PRL). Chcąc w pełni zrealizować ten przepis, należałoby pozbawić prawa udziału w wyborach do organów przedstawicielskich (sejmu, senatu, rad narodowych) tych, którzy nie należeli do „ludu pracującego miast i wsi”. Tak jednak się nie stało, co z kolei potwierdza, że obowiązująca wciąż zasada ludowładztwa była nierealizowaną deklaracją konstytucyjną. Był to jeden z przejawów instrumentalnego podejścia do przepisów prawa, co było, a w zasadzie jest nadal, jednym z elementów charakteryzujących zachowania aktorów politycznych uczestniczących w procesach polskiej transformacji systemowej, wpisującym się w PRL-owskie dziedzictwo przeszłości.

W pełnym wymiarze nie mogła być również realizowana zasada reprezentacji, choć w tym przypadku dostrzegalne były już pewne zmiany. To nowe otwarcie wyrażone zostało na gruncie zasad, w oparciu o które miały zostać przeprowadzone wybory do senatu, a także częściowo do sejmu. Oparcie tych pierwszych na wolnej rywalizacji dawało podstawę do uznania przyszłego senatu za organ odzwierciedlający wolę obywateli, choć oczywiście formułowanie wniosków w odniesieniu do tej kwestii wymaga daleko posuniętej ostrożności wobec wiedzy na temat rzeczywistego poziomu deformacji woli wyborców, będącego konsekwencją przyjęcia konkretnych rozwiązań na poziomie systemu wyborczego. Z kolei przyszły sejm mógł być reprezentatywny tylko w odniesieniu do 161 z 460 mandatów, co było efektem „oddania” przez stronę koalicyjno-rządową w trakcie obrad Okrągłego Stołu 35% mandatów do wolnej rywalizacji. Z założenia nie mógł on więc mieć w pełni przedstawicielskiego charakteru, jeśli

³¹ R. GLAJCAR: *Polski Kościół w dobie transformacji systemowej*. „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, R. 12, s. 78–79.

³² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 19, poz. 101.

³³ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 19, poz. 102.

³⁴ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 19, poz. 103.

w odniesieniu do prawie 2/3 mandatów wyborcy dysponowali wyłącznie możliwością kreowania jego personalnego składu, podczas gdy polityczna kompozycja sejmu w tej części została rozstrzygnięta na podstawie przedwyborczych ustaleń.

Zmiana w sferze sposobów kreowania izb parlamentarnych wskazywała również, iż następowało pewne otwarcie na realizację zasady pluralizmu politycznego. Wszak prawo zgłaszania kandydatów na posłów, senatorów i członków rad narodowych uzyskali, obok „organizacji politycznych i społecznych”, również „wyborcy” (art. 100 znowelizowanej Konstytucji PRL). Było to swoiste *novum*, dotychczas bowiem prawo to przysługiwało wyłącznie obywatelom zrzeszonym w organizacjach politycznych i społecznych. Zmiana ta dawała realne możliwości zgłaszania kandydatów, którzy reprezentowali środowiska opozycji antyreżimowej. Oczywiście faktyczne możliwości korzystania z tego uprawnienia zweryfikować miała dopiero praktyka wyborcza, niemniej jednak w tym względzie można mówić o przynajmniej częściowym uznaniu pluralizmu politycznego. Kanały dostępu do władzy dla środowisk niezależnych od rządzących miały zostać częściowo odblokowane. Ten z pozoru niewielki, ale jakże istotny krok w stronę urzeczywistnienia pluralizmu w życiu politycznym, nie może jednak przysłonić faktu, że opisywana zmiana dokonywała się w ramach nadal formalnie koncesjonowanego życia politycznego. Polska Zjednoczona Partia Robotnicza wciąż była określana jako „przewodnia siła polityczna”, a płaszczyzną współdziałania legalnie istniejących organizacji miał pozostać Patriotyczny Ruch Odrodzenia Narodowego (art. 3 znowelizowanej Konstytucji PRL). Nie przygotowano i nie uchwalono natomiast ustawy o partiach politycznych, a zrzeszanie się w celach politycznych było możliwe na gruncie uchwalonej 7 kwietnia 1989 roku *Ustawy Prawo o stowarzyszeniach*³⁵. „Życie stowarzyszeniowe”³⁶ miało, obok związków zawodowych, stanowić podstawową przestrzeń pluralizmu w okresie „tworzenia nowego ładu demokratycznego”³⁷. *Ustawa Prawo o stowarzyszeniach* miała zagwarantować obywatelom równe uczestnictwo w życiu publicznym. Umożliwiała tworzenie organizacji autonomicznych względem władzy państwowej³⁸. W oparciu o nią powstało wiele ugrupowań o charakterze politycznym. Okazuje się więc, że w wymiarze instytucjonalnym zaobserwować można było elementy zwiększające możliwość wpływu na życie polityczne różnorodnych grup społecznych, przy jednoczesnym utrzymaniu mechanizmów typowych dla koncesjonowania przez dotychczasową władzę aktywności społecznej i politycznej. Z czasem okazało się, że praktyka polityczna miała własną dynamikę, wyprzedzając uregulowania prawne i wymuszając zmiany w tym obszarze.

³⁵ *Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach*. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 20, poz. 104.

³⁶ Cyt. za: *Porozumienia Okrągłego Stołu...*, s. 558.

³⁷ Cyt. za: *ibidem*.

³⁸ K.B. JANOWSKI: *Źródła i przebieg...*, s. 219.

Konstytucyjny wzorzec reżimu transakcyjnego, będący następstwem uzgodnień Okrągłego Stołu, wyrażał w sobie jednocześnie kontynuację i zmianę. Z jednej strony nie nastąpiło zerwanie z przeszłością, a nawet można by przyjąć, że instytucjonalny *background* dotychczasowego reżimu zajmował zdecydowanie priorytetową pozycję. Z drugiej strony pojawiły się elementy nowe, potwierdzające skorygowanie dotychczasowych reguł gry i dające nadzieję na oparcie relacji pomiędzy społeczeństwem i państwem na nowych zasadach. Doskonale widoczne było to także w odniesieniu do relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem.

Zmiana w obszarze konstytucyjnego systemu organów państwowych doprowadziła do zakwestionowania zasady jednolitości władzy państwowej w dwóch wymiarach: instytucjonalnym i politycznym. W odniesieniu do pierwszego z nich należy wskazać, że pełnia władzy państwowej nie mogła odtąd być skupiona wyłącznie w „wybieralnych” organach władzy państwowej, sejm zaś nie mógł być w praktyce najwyższym organem władzy państwowej, biorąc pod uwagę m.in.: możliwość jego rozwiązania przed upływem konstytucyjnie określonego czasu pełnomocnictw, wyjęcie spod kontroli sejmu aktów prezydenta, czy prawo tego ostatniego do wetowania ustaw. Z kolei w wymiarze politycznym wątpliwe było, aby PZPR utrzymała całkowitą kontrolę nad wszystkimi elementami maszynarii władzy³⁹. Równocześnie w sposób wyraźny nie nawiązano do zasady podziału władzy, choć w poprzedzających nowelę konstytucyjną z kwietnia 1989 roku *Porozumieniach Okrągłego Stołu* zapisano, że „podstawą demokratyzowania struktur na wszystkich szczeblach państwa będzie podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą”⁴⁰. Powstała więc sytuacja typowa dla wszelkich zmian instytucjonalnych, kiedy procesom dezinstytucjonalizacji niekoniecznie towarzyszą procesy reinstytucjonalizacji, albo też nie nakładają się one na siebie w wymiarze temporalnym. Kluczową z punktu widzenia charakterystyki reżimu politycznego *sensu stricto* zasadę podziału władzy należy na gruncie reżimu transakcyjnego, którego podstawy stworzono w 1989 roku, traktować jako coś, co „stawało się” lub też „rodziło się”, a nie jako element dany, czy też zadekretowany⁴¹. Ten fakt w połączeniu z nadal obecnymi mechanizmami niedemokratycz-

³⁹ W. SOKOLEWICZ: *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*. Red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ. Warszawa 1996, s. 178.

⁴⁰ Cyt. za: *Porozumienia Okrągłego Stołu...*, s. 555.

⁴¹ W tym kontekście warto przywołać słowa Andrzeja Szyma, który o zmianie konstytucji z kwietnia 1989 roku pisał: „Była jednak aktem pierwszym, więc »otwierającym« przełomowe reformy ustrojowe, w swym charakterze wyłamując się z »ducha« dotychczasowej »tożsamości« Konstytucji Lipcowej. W swym wymiarze politycznym (głównie poprzez ustalenia »okrągłego stołu«) oraz prawnym (jako ustawa o zmianie Konstytucji, uchwalona [...] przez jednoizbowy Sejm) – była instrumentem typu »zwrotnicy«, przedstawiającej bieg torów przyszłości; wyrażała początek »rewolucji ubranej w szaty ewolucji«. Dość jeszcze ograniczony zakres dokonanej zmiany sprawiał, że jako nowela kwietniowa dała się jeszcze, w sensie technicznym i proceduralnym, dość

nymi utrudnia charakterystykę ówczesnych konstytucyjnych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem na gruncie tradycyjnych, demokratycznych modeli reżimu politycznego. Decyzję o przynajmniej częściowym odwołaniu się do tych modeli ułatwia natomiast znajomość dynamiki zmian zachodzących po 7 kwietnia 1989 roku. Dotyczy to zarówno sfery konstytucyjnej, jak również praktyki politycznej. Biorąc pod uwagę zasadę podziału władzy, stanowiącą podstawę wyodrębniania legislatywy i egzekutywy, niezmiernie istotną okazała się zmiana Konstytucji PRL z 29 grudnia 1989 roku⁴². Wprowadzała ona zasadę demokratycznego państwa prawnego, z której wywieść można było zasadę podziału władzy jako konieczną konsekwencję tej pierwszej⁴³. W ten sposób podział władzy znalazł swoje konstytucyjne umocowanie, co było w znacznej mierze dowodem prawnego usankcjonowania określonych faktów w sferze praktyki politycznej.

Dokonując charakterystyki reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o uregulowania konstytucyjne, należy pamiętać nie tylko o ich prowizoryczności, ale przede wszystkim instytucjonalnej niespójności⁴⁴. Brak jasnego nawiązania do zasady podziału władzy rodził problemy z zakwalifikowaniem poszczególnych organów do jednej z wyodrębnionych przez Monteskiusza gałęzi władzy. Gdyby jednak pokusić się o dokonanie takiego zabiegu w oparciu o założenie „stawania się” zasady podziału władzy, to najbardziej oczywiste byłoby uznanie sejmu i senatu za organy władzy ustawodawczej, z kolei rząd (Rada Ministrów) mieścił się w obszarze władzy wykonawczej. O ile zagadnienie określenia organów tworzących władzę ustawodawczą nie stanowiłoby większych problemów, to sprawą kontrowersyjną pozostawała struktura wewnętrzna egzekutywy, a więc najstarszej z władz⁴⁵ funkcjonujących w ramach państwa. Problemem bowiem było to, czy instytucja prezydenta współtworzy władzę wykonawczą, czy też nie

łatwo wkomponować w ówczesny tekst Konstytucji Lipcowej, choć – jak zauważono w doktrynie – dalej pogłębiając jednak niespójność wielu jej przepisów. Późniejsze »zmiany« stawały się też przeto nie tyle dalszym ciągiem całej poprzedniej historii zmian konstytucyjnych z lat 1954–1988, co budowaniem od nowa konstytucyjnych zrębów ustroju (stan in statu nascendi)”. Cyt. za: A. SZMYT: *Dokonywanie zmian przepisów konstytucyjnych*. Materiał z 51. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., s. 22–23; <http://www.prawokonstytucyjne.wpia.uw.edu.pl/zjazdkatedr/pliki/szmyt-dokonywanie-zmian-przepisow-konstytucyjnych.pdf> [dostęp: 3.11.2013].

⁴² Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 75, poz. 444.

⁴³ W. SOKOLEWICZ: *Zasada podziału władz...*, s. 179–180.

⁴⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*. W: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1999, s. 95.

⁴⁵ Władza wykonawcza występowała już we wspólnotach przedpaństwowych. Swoistym jej odpowiednikiem byli starsi rodu, wodzowie plemion, następnie książęta, królowie, cesarze itd., a współcześnie kojarzy się ją z rządami, premierami czy prezydentami. Zob.: R. GŁAJCAR: *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCYK. Katowice 2014, s. 15.

powinno się jej uznawać za część egzekutywy. W odniesieniu do tej kwestii pojawiały się różnicowane opinie. Ryszard Mojak, odwołując się do założeń zmian ustrojowych, reprezentuje pogląd, że, mimo braku wyraźnych postanowień konstytucyjnych, prezydent na gruncie noweli kwietniowej był „nowym składnikiem »władzy wykonawczej«”. Koncepcja „silnego” prezydenta, jak argumentuje, jest możliwa bowiem wyłącznie w państwie, w którym realizowana jest zasada podziału władzy. Z kolei tam, gdzie podstawę relacji między organami państwa stanowi zasada jednolitości władzy państwowej, taki model prezydentury nie mógłby zostać zrealizowany⁴⁶. Z kolei Jerzego Ciapałę taka interpretacja nie przekonuje. Dostrzegając specyfikę okoliczności przywrócenia instytucji prezydenta, daleki jest od tego, by odwoływać się do modeli znanych ze skonsolidowanych demokracji. Według tego autora „Prezydent został dość bezrefleksyjnie i chaotycznie wkomponowany w system organów państwowych. Został ustanowiony jako organ potencjalnie antyparlamentarny [...]”⁴⁷.

Trudności z rozstrzygnięciem kwestii, czy prezydenta na gruncie noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 roku należy uznać za organ egzekutywy czy też nie, unaocniają niespójność obowiązujących wówczas rozstrzygnięć, a także stanowią potwierdzenie tego, że przyjmowanym rozwiązaniom nie towarzyszyła głębsza refleksja o charakterze ustrojowym. Znajomość zasadniczego celu, który zamierzała zrealizować strona koalicyjno-rządowa, przywracając instytucję jednoosobowej głowy państwa, wskazuje raczej na to, że kwestia usytuowania prezydenta w ramach zasady podziału władzy była drugorzędna. Niemniej jednak, wykorzystując wiedzę na temat ewolucji pozycji ustrojowej prezydenta na gruncie praktyki politycznej, co znalazło również potwierdzenie w późniejszych aktach konstytucyjnych, można przyjąć, że miejscem tego organu była ostatecznie gałąź wykonawcza podzielonej w duchu monteskiuszowskim władzy.

Na ten problem można spojrzeć z nieco innego punktu widzenia, nawiązując do znanego przed rozpoczęciem zmiany instytucjonalnej hasła „partia kieruje, rząd rządzi”. Ukazywało ono w rzeczywistości pewnego rodzaju dwugłos (z zachowaniem odpowiednich proporcji w kontekście empirycznego modelu państwa) w obszarze tej sfery aktywności państwa, która wiązała się z zadaniami o charakterze wykonawczym, wdrażającym i realizacyjnym. Wypełnianie tych zadań skutkowało zaś identyfikacją dwojakiego rodzaju funkcji: strategicznej i zarządczej. Ta pierwsza przypisana była kierownictwu partii hegemonicznej, druga zaś rządowi. W ten sposób w obrębie zadań wykonawczych wykrystalizowała się dualistyczna struktura. Biorąc to pod uwagę, przejście do dwuczłonowej egzekutywy w zmieniającej się rzeczywistości ustrojowej należałoby uznać za proces naturalny⁴⁸. Funkcja zarządcza przypadłaby w tej

⁴⁶ R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 95.

⁴⁷ J. CIAPALA: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 28.

⁴⁸ O tym zagadnieniu pisze Matsuzato Kimitaka, zwracając jednocześnie uwagę na zróżnicowany wpływ dziedzictwa przeszłości na strukturę wewnętrzną egzekutywy w państwach postko-

sytuacji rządowi, prezydent zaś, niejako w zastępstwie słabnącej PZPR, miał realizować funkcję strategiczną.

Z jednej strony, brak jasnego odwołania się do zasady podziału władzy niewątpliwie utrudnia jednoznaczne zaklasyfikowanie instytucji prezydenta do jednej z gałęzi władzy. Z drugiej jednak, znajomość dynamiki zmian w obrębie reżimu politycznego w szerokim, jak i wąskim ujęciu po wejściu w życie noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 roku daje podstawę do uznania, że docelowo prezydent musiał stać się organem dwuczłonowej egzekutywy. Mając świadomość konieczności dokonania pewnego uproszczenia, w dalszej części opracowania takie założenie stanowić będzie podstawę prowadzonej analizy⁴⁹.

Rozpatrując zatem relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem na gruncie znowelizowanej 7 kwietnia 1989 roku Konstytucji PRL, należy stwierdzić kategorycznie, że przyjęte rozwiązania nie mieściły się w żaden sposób, ani też nie nawiązywały do prezydenckiego modelu reżimu politycznego. Rozstrzygające w tym względzie było odrzucenie koncepcji monistycznej (jednoosobowej) egzekutywy. Nie można oczywiście zakładać, że nastąpiło odrzucenie prezydencałizmu jako takiego, gdyż byłoby to równoznaczne z uznaniem faktu, że ustrojodawca (w rzeczywistości uczestnicy obrad Okrągłego Stołu) w sposób świadomy odwoływał się do tradycyjnych modeli reżimu politycznego w wąskim znaczeniu. Wniosek taki, jak wiadomo, byłby niezgodny z prawdą. Można jednak założyć, że nawiązanie w mniejszym bądź większym zakresie do założeń prezydencałizmu we wstępnym etapie zmiany instytucjonalnej nie było możliwe. Monizm egzekutywy oznaczałby bowiem, że całkowita kontrola polityczna nad tą gałęzią władzy znajdowałaby się w rękach jednej opcji politycznej. W tej sytuacji możliwe byłyby dwa scenariusze. Pełnię władzy wykonawczej mógł utrzymać dotychczasowy obóz władzy lub też mogło nastąpić jej przejęcie przez antyreżimową opozycję. Obydwa scenariusze były niemożliwe w świetle realizowanego modelu „negocjowanego przejścia”, w ramach którego wykluczyć należało sytuację całkowitej wygranej bądź całkowitej porażki jednej z umawiających się stron. Oczywiście konieczne jest jeszcze jedno zastrzeżenie, związane ze strategiami negocjacyjnymi umawia-

munistycznych w kontekście ich położenia geograficznego. Zob. szerzej: M. KIMITAKA: *Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia*. „Demokratizatsiya” 2006, Vol. 14, no 3, s. 317–345.

⁴⁹ Takie założenie znaleźć można m.in. w anglojęzycznej literaturze poświęconej reżimowi politycznemu *sensu stricto* w Polsce. Iain McMenamin zwraca uwagę na to, że porozumienia Okrągłego Stołu, mimo że nie wytworzyły struktury instytucjonalnej typowej dla określonego modelu demokratycznego reżimu politycznego, to jednak doprowadziły do powstania dualistycznej egzekutywy. Zob.: I. McMENAMIN: *Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland*. In: *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP. Manchester 2012, s. 121. Na gruncie polskiej literatury przedmiotu m.in. Paweł Sarnecki twierdzi, że nowela konstytucyjna z kwietnia 1989 roku „stworzyła” dualistyczną egzekutywę. Zob.: P. SARNECKI: *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.* „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 25–26.

jących się stron. Nie można pomijać tego, że dotychczasowy obóz rządzący nie zamierzał oddawać władzy. Był natomiast skory do ustępstw, które nie zagrażałyby osiągnięciu celu strategicznego. Oznaczało to, że antyreżimowa opozycja mogła liczyć na pewne ustępstwa ze strony rządzących, ale nie na odebranie im władzy. Bez względu na zasięg tych ustępstw opozycja niczego nie traciła, choć rzeczywisty zysk trudno było oszacować. Biorąc to pod uwagę, prezydencki model reżimu politycznego oznaczałby uznanie zasady „wszystko albo nic”, co było nie tylko trudne do zaakceptowania na poziomie instytucjonalnym, ale przede wszystkim w tamtym okresie niemożliwe w wymiarze kognitywnym. Okazuje się więc, że źródeł dualistycznej struktury polskiej egzekutywy w okresie III Rzeczypospolitej można poszukiwać zarówno w rzeczywistości PRL-owskiej, jak również w zrealizowanym modelu tranzytacji, a dopiero z czasem w świadomym odwoływaniu się do rozwiązań rodem ze skonsolidowanych demokracji świata zachodniego.

Odwołując się zatem do założenia o dualistycznej strukturze egzekutywy, przydatność znanych modeli demokratycznych reżimów politycznych do analizy rozwiązań przyjętych na gruncie znowelizowanej w kwietniu 1989 roku Konstytucji PRL zostaje ograniczona do parlamentaryzmu i semiprezydencałizmu. Cały czas jednak nie można pomijać istotnego aspektu związanego z przyjęciem odpowiedniej perspektywy badawczej. Nie chodzi bowiem o to, że nastąpiło wówczas świadome nawiązanie do któregoś z tych modeli. Celem natomiast jest próba skonfrontowania przyjętych wówczas rozwiązań z założeniami demokratycznych modeli reżimów politycznych.

W tym kontekście kwestią kluczową jest określenie sposobu kreowania egzekutywy i powiązanie z tym zagadnienia egzekwowania jej politycznej odpowiedzialności. Wbrew temu, co mogłoby się wydawać, problematyka ta nie jest oczywista co najmniej z kilku powodów. Po pierwsze, system instytucjonalny odzwierciedlony w przepisach noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 roku był niespójny, co było konsekwencją transakcyjnego charakteru przeprowadzanych zmian. Po drugie, znalazło to odbicie m.in. w nierealizowaniu jasnej koncepcji struktury wewnętrznej władzy wykonawczej. Po trzecie, przyjęte rozwiązania miały służyć ewolucyjnemu przechodzeniu od reżimu autorytarnego w stronę demokracji. Wyrażały one zatem specyficzny moment zmiany instytucjonalnej, charakterystyczny dla reżimów znajdujących się w „szarej strefie”. Oznaczało to, że rozwiązania te, mając doraźny charakter (czego potwierdzeniem był m.in. brak głębszej refleksji nad długoterminowym oddziaływaniem), z czasem będą korygowane. Po czwarte, zagadnienia natury normatywnej należy analizować w określonym kontekście politycznym, nadającym specyficzny rys formalnemu układowi instytucjonalnemu.

Analizując zatem kwestie powoływania rządu, uwaga zostaje skoncentrowana na tym, co Attila Ágh nazwał „Dużym Trójkątem Władzy”⁵⁰, a więc wzajem-

⁵⁰ Cyt. za: A. ÁGH: *The Politics of Central Europe*. London 1998, s. 87.

nym oddziaływaniem na siebie parlamentu, prezydenta i rządu. Przyglądając się bliżej tym relacjom, zauważyć można było dwie, w jakiejś mierze przeciwstawne tendencje. Z jednej strony przyjęto rozwiązania charakterystyczne dla parlamentarnego modelu reżimu politycznego, w ramach którego powołanie i funkcjonowanie rządu uzależnione jest od woli parlamentu. Świadczyło to więc o koncentrowaniu się na budowaniu układu instytucjonalnego, w ramach którego kluczowa stawała się parlamentarna odpowiedzialność egzekutywy. Z drugiej strony w obszarze kreowania rządu znaczące uprawnienia przypisano prezydentowi, ograniczając w ten sposób samodzielność parlamentu w tym obszarze. To z kolei dowodziłoby raczej podejmowania działań na rzecz koncentracji władzy w ramach egzekutywy⁵¹. Zasygnalizowana niezborność jest charakterystycznym elementem rozwiązań przyjętych na gruncie konstytucyjnym bezpośrednio po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu.

Na gruncie znowelizowanej w dniu 7 kwietnia 1989 roku Konstytucji PRL w proces powoływania rządu zaangażowane zostały dwa podmioty: sejm oraz prezydent. Nowo utworzony senat miał być pozbawiony prawa udziału w powoływaniu rządu. W ten sposób obóz rządzący gwarantował sobie na poziomie konstytucyjnym możliwość rozstrzygania o politycznym i personalnym składzie gabinetu. Polska Zjednoczona Partia Robotnicza wraz z ugrupowaniami sojuszniczymi miała na podstawie przedwyborczych uzgodnień zagwarantowane 65% mandatów poselskich, co w założeniach stanowiło wystarczające arytmetyczne zabezpieczenie utrzymania władzy nie tylko na poziomie parlamentarnym, ale także rządowym⁵². Z kolei fakt, że senat miał nie uczestniczyć w powoływaniu rządu, potencjalnie ograniczał szanse wpływu opozycji antyreżimowej na proces kreowania rządu. Jednocześnie oznaczało to, że już w pierwszej fazie zmiany instytucjonalnej przesądzono, iż polski bikameralizm będzie miał asymetryczny charakter. Rozstrzygające zaś w tej materii okazały się względy *stricto* polityczne (próba ograniczenia wpływów środowisk niezależnych wobec partii hegemonicznej w ramach formalnie rozpoczętych procesów demokratyzowania życia politycznego).

Patrząc na powoływanie rządu z perspektywy drugiego organu zaangażowanego w ten proces, a więc prezydenta, również widać, że stworzone mechanizmy gwarantować miały obozowi dotychczasowej władzy utrzymanie politycznej

⁵¹ Por.: G. PRIDHAM: *On the Cusp between Democratic Transition and Consolidation in East-Central Europe?: Regime Change Patterns and External Impacts Reassessed*. Paper for Conference on Early Lessons from the Post-Cold War Era: Western Influences on Central and Eastern European Transitions, organised by Centre for Applied Policy Research, Munich, and Institute for Public Affairs, Bratislava, in Bratislava, 12–13 October 2000, s. 5, <http://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Pridham.PDF> [dostęp: 10.11.2013].

⁵² Odnosząc się do modelu podziału mandatów według zasady 65% do 35%, Rafał Matyja konstatuje, że 65% mandatów w sejmie oznaczało „gwarancję stabilności władzy”, zaś 35% „gwarancję wpływu opozycji na rządzących”. Cyt. za: R. MATYJA: *Model instytucjonalny 1989 – próba rekonstrukcji*. „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 71.

kontroli nad Radą Ministrów. Wszak restytucja urzędu prezydenta nastąpiła z myślą o tym, że obejmie go przedstawiciel tegoż obozu. Nie ukrywano nawet, że będzie to gen. Jaruzelski. Gwarantować miał to przyjęty sposób elekcji głowy państwa. Okazuje się więc, że wprowadzone 7 kwietnia 1989 roku rozwiązania prawne rozstrzygały bezpośrednio o utrzymaniu przez obóz, któremu przewodziła PZPR, politycznej kontroli nad większością sejmową i urzędem prezydenta, ale, co równie istotne, pośrednio miały stanowić gwarancję utrzymania takiej kontroli także nad rządem. Zatem wszystko zostało tak zaaranżowane, aby, zakładając ściśle przestrzeganie postanowień ówczesnej konstytucji oraz ordynacji wyborczej do sejmu, uniemożliwić alternację władzy⁵³. Doskonale więc widać, że wykreowano ustrojowo-polityczną przestrzeń, w ramach której pojawiły się pewne demokratyczne rozwiązania z zachowaniem istotnych elementów reżimu o cechach autorytarnych⁵⁴.

Procedura powoływania rządu, zgodnie z kwietniową nowelą konstytucji, przebiegała w dwóch etapach. Najpierw wybierany był premier, a dopiero później cały rząd. Charakterystycznym elementem ówczesnych rozwiązań było powierzenie prezydentowi zadania wskazania osoby, która miałaby pełnić funkcję szefa rządu. Głowa państwa bowiem miała wyłączne prawo występowania do sejmu z wnioskiem o powołanie premiera. Oznaczało to, że kandydat na stanowisko premiera musiał cieszyć się zarówno zaufaniem prezydenta, jak i sejmu. Ten ostatni mógł oczywiście nie zaakceptować „prezydenckiego kandydata”, ale skutkowało to wyłącznie powtórzeniem całej procedury od początku. Prezydent mógł wskazać tę samą bądź inną osobę, nie będąc związanym żadnymi formalnymi ograniczeniami w tej kwestii. Głowa państwa miała konstytucyjnie zagwarantowany wpływ nie tylko na powoływanie premiera, ale także pozostałych członków rządu. Sejm powoływał bowiem Radę Ministrów bądź poszczególnych członków rządu na wniosek premiera „przedstawiony po porozumieniu z prezydentem”. Prezydent zatem nie tylko miał być konsultowany w zakresie personalnego składu rządu, ale miał mieć także realny wpływ na dobór kandydatów na stanowiska ministerialne. Brak porozumienia pomiędzy premierem i prezydentem skutkowałby bowiem nie możliwością wystąpienia z odpowiednim wnioskiem do sejmu. Sytuacja ta miała być jednak minimalizowana uzależnieniem premiera od prezydenta poprzez opisany wyżej sposób powoływania szefa rządu. W przyjętych rozwiązaniach formalnoprawnych zauważyć można było istotny element wzmacniający po-

⁵³ Jan Skórzyński zwraca uwagę na to, że układ instytucjonalny został skonstruowany w taki sposób, by PZPR nie oddawała władzy. W rzeczywistości jednak otwierał on przed opozycją szansę na jej odebranie w przyszłości. Zob.: J. SKÓRZYŃSKI: *Rewolucja Okrągłego Stołu*. Kraków 2009, s. 348.

⁵⁴ T. SŁOMKA: *Socjalistyczna demokracja parlamentarna: granice porozumienia ustrojowego w 1989 r.* W: *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*. Red. A. MATERSKA-SOSNOWSKA, T. SŁOMKA. Warszawa 2009, s. 26–27.

zycję egzekutywy względem sejmu, a przede wszystkim władczy potencjał prezydenta⁵⁵. Otóż gdyby sejm przez trzy miesiące nie powołał rządu, głowa państwa miała możliwość rozwiązania parlamentu. Odwołując się do zaproponowanej przez Yu-Shan Wu klasyfikacji odzwierciedlającej hipotetyczne role prezydenta w powoływaniu rządu, można przyjąć, że stworzone w kwietniu 1989 roku rozwiązania były bliskie „systemowi prezydenckiej supremacji”⁵⁶. Wykraczały zatem poza ramy parlamentaryzmu i, gdyby szukać powiązań z jakimś modelem reżimu politycznego, zdecydowanie zbliżały się w stronę semiprezydencałizmu i to w wersji prezydencko-parlamentarnej (nawiązując do propozycji, którą przedstawili Matthew Soberg Shugart i John M. Carey). W zasadzie w każdych okolicznościach prezydent miał zagwarantowany rozstrzygający wpływ na powoływanie rządu. Niemożność zaś osiągnięcia przez niego zamierzonych celów w procesie powoływania rządu skutkować mogła sięgnięciem po nadzwyczajne środki, w tym rozwiązanie parlamentu. Przy okazji więc dysponował instrumentami umożliwiającymi skuteczne blokowanie większości parlamentarnej⁵⁷.

Istotną kwestią w kontekście próby odniesienia ówczesnych rozwiązań do modeli demokratycznych reżimów politycznych jest charakterystyka politycznej odpowiedzialności egzekutywy. W sytuacji jej dwuczłonowej struktury kluczowego znaczenia nabierają mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności rządu. Bożena Dziemidok-Olszewska wskazuje na konieczność dwupłaszczyznowej analizy tego zagadnienia. Pierwsza (podmiotowa) dotyczy tego, przed kim rząd odpowiada i kto może być pociągnięty do odpowiedzialności, a druga (proceduralna) odnosi się do istoty procedur, w oparciu o które realizowana jest odpowiedzialność rządu i/lub poszczególnych jego członków. Na płaszczyźnie podmiotowej możliwych jest kilka wariantów realizowania odpowiedzialności politycznej rządu i/lub jego członków:

- 1) wyłącznie przed parlamentem bądź w przypadku jego bikameralnej struktury przynajmniej przed jedną z jego izb;
- 2) wyłącznie przed prezydentem;

⁵⁵ Należy zwrócić uwagę na to, że aż do momentu wejścia w życie *Ustawy z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* („Dziennik Ustaw” z 1991 roku, Nr 41, poz. 176), co nastąpiło 14 maja 1991 roku, formalnie możliwe było wystąpienie „okresu międzykadencyjnego”. W takiej sytuacji prezydent na wniosek premiera miał prawo powoływania i odwoływania członków rządu, przy czym na najbliższym posiedzeniu sejmu zobowiązany był przedstawić taki akt do zatwierdzenia. Ze względu na fakt, że w praktyce sytuacja taka nie wystąpiła, a przywołane przepisy nie były stosowane, ich szczegółowa analiza świadomie została pominięta w zasadniczej części opracowania.

⁵⁶ YU-SHAN WU: *Exploring the Power-Sharing Mode of Semi-Presidentialism*. Paper presented at the 1st IPSA/ECPR Joint Conference, Sao Paulo, February 16–19, 2011, <http://saopaulo2011.ipsa.org/sites/saopaulo2011.ipsa.org/files/papers/paper-1001.pdf> [dostęp: 20.12.2012].

⁵⁷ A. WOŁEK: *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*. Warszawa 2004, s. 123–124.

- 3) jednocześnie przed parlamentem i przed prezydentem;
- 4) przed premierem⁵⁸.

W świetle tego, co zostało dotychczas ustalone, zarówno pierwszy, jak i drugi wariant na gruncie rozwiązań przyjętych w noweli kwietniowej z 1989 roku został odrzucony. Już na etapie powoływania rządu widać bowiem było, że premier, rząd oraz poszczególni ministrowie cieszyć się muszą zaufaniem ze strony parlamentu (sejmu) i prezydenta. W przypadku parlamentu kwestia ta miała odzwierciedlenie w postaci głosowania nad votum zaufania. W odniesieniu do prezydenta formalnie przyjmowała postać wniosku o powołanie premiera oraz wniosku premiera o powołanie ministrów, którego niezbędnym elementem było wskazanie, że kandydatura lub kandydatury mają również aprobatę prezydenta. W związku z tą ostatnią kwestią należy zwrócić uwagę na znaczącą rolę premiera w konstruowaniu personalnego składu rządu. Jedna z autorek pisze wręcz o tym, że „prezydent wraz z premierem zmonopolizowali prawo inicjatywy w procedurze tworzenia rządu”⁵⁹. Oznacza to, że o powołaniu premiera rozstrzygać miał prezydent i sejm, a o objęciu funkcji ministra, poza dwoma wymienionymi organami, decydować miał również szef rządu. Dlatego też, odwołując się do cytowanych wyżej wariantów egzekwowania odpowiedzialności politycznej rządu i poszczególnych jego członków na płaszczyźnie personalnej, wypada skonstatować, że w oparciu o aspekt formalnoprawny realizowała się ona przed sejmem, prezydentem i premierem. Nie można jednak pominąć tego, że możliwości, którymi dysponowały te podmioty w obszarze egzekwowania tego rodzaju odpowiedzialności, były zróżnicowane.

Rozpatrując zagadnienie odpowiedzialności rządu, najważniejsze jest zwrócenie uwagi na okoliczności jego odwoływania. W takich sytuacjach nie chodzi o swoisty kredyt zaufania, który rząd otrzymuje, rozpoczynając swoją działalność, ale o rozliczenie go z konkretnych działań. W ten sposób uwypuklona zostaje istota odpowiedzialności politycznej, która wiąże się z oceną celowości, skuteczności i użyteczności podejmowanych działań. Na gruncie znowelizowanej w kwietniu 1989 roku ustawy zasadniczej przyjęto, że „Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swojej działalności przed Sejmem” (art. 38 ust. 2). Dalszą konsekwencją było wyposażenie niższej izby parlamentu w prawo odwoływania rządu bądź poszczególnych jego członków, co oznaczało akceptację dla koncepcji solidarnej i indywidualnej odpowiedzialności politycznej egzekutywy przed parlamentem. Gdyby na tym poprzestać, rozwiązania te mieściłyby się w ramach założeń parlamentarnego modelu reżimu politycznego. Dodatkowo jednak ustrojodawca przyjął, że prezydent może występować do sejmu z wnio-

⁵⁸ B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Lublin 2012, s. 162.

⁵⁹ Cyt. za: M. KOWALSKA: *Sejmowa odpowiedzialność rządu w świetle konstytucyjnych przepisów okresu transformacji ustrojowej*. W: *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*. Red. W. POLAK, J. KUFEL, M. CHECHŁOWSKA, P. NOWAKOWSKI, D. CHRULA. Toruń 2009, s. 199.

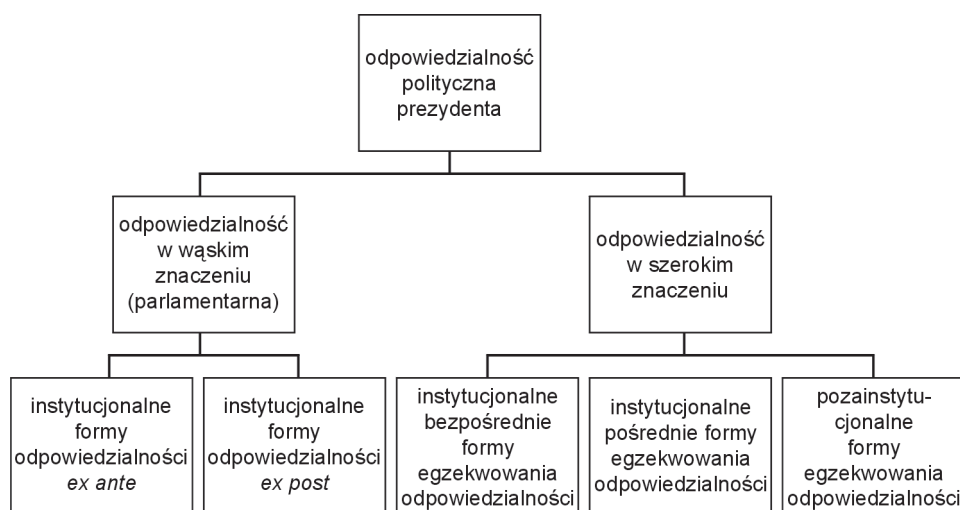
skiem o odwołanie Prezesa Rady Ministrów. Wprawdzie ostatnią instancją rozstrzygającą o losie premiera, który utracił zaufanie głowy państwa, miał być sejm, niemniej jednak opisywane uprawnienie prezydenta można było odczytywać jako możliwość wyrażenia przez niego nieufności wobec szefa rządu. Bez odpowiedzi jednak pozostawało pytanie, co zrobić w sytuacji, gdyby stanowiska sejmu i prezydenta w kwestii odwołania premiera były rozbieżne. Problem ten ukazywał niejednoznaczność ówczesnych przepisów konstytucyjnych, które były tworzone w określonym kontekście i z myślą o tym, że obóz polityczny, któremu przewodziła PZPR, utrzyma kontrolę nad trzema kluczowymi organami państwowymi: sejmem, rządem i prezydentem. Nie przewidując tego, że scenariusz polityczny może ulec zmianie, nie dostrzegano ogromnego potencjału konfliktogenności, który krył się za ówczesnymi rozwiązaniami konstytucyjnymi. Nie zdawano sobie sprawy z wykreowania sytuacji, w której mechanizmy egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu były nie w pełni klarowne. To zaś mogło wygenerować konflikt pomiędzy legislatywą a egzekutywą⁶⁰.

Takiemu rozwojowi sytuacji dodatkowo sprzyjało to, że o odwołanie rządu bądź poszczególnych ministrów wnioskować do sejmu mógł również premier w porozumieniu z prezydentem. Otwarta więc była kwestia tego, kto faktycznie mógłby być autorem takiego wniosku. Wszak nie można zapominać, że polityk będący premierem w założeniach musiał cieszyć się zaufaniem prezydenta, inaczej bowiem ten ostatni nie przedstawiłby jego kandydatury sejmowi. Do rozstrzygnięcia przez praktykę polityczną pozostawała zatem również kwestia rzeczywistego kierownictwa w ramach egzekutywy. Fakt, że opisywane zagadnienie politycznej odpowiedzialności rządu dotyczy relacji między trzema, a nie dwoma organami, wskazuje na stworzenie „podwójnych łańcuchów legitymizacji, kierownictwa i odpowiedzialności” w ramach reżimu transakcyjnego⁶¹. To z kolei dowodzi, że przyjęte rozwiązania bliższe były założeniom semiprezydenckiego niż parlamentarnego modelu reżimu politycznego.

Dopełniając charakterystyki rozwiązań odnoszących się do kwestii egzekwowania politycznej odpowiedzialności egzekutywy, należy, zakładając jej dualistyczną strukturę, zastanowić się nad tym zagadnieniem również w kontekście instytucji prezydenta. Rozpatrywać ją można w wąskim znaczeniu, sprowadzając wszystko do odpowiedzialności parlamentarnej, bądź w szerokim znaczeniu, wskazując także na odpowiedzialność przed innymi podmiotami, zwłaszcza narodem (schemat 22).

⁶⁰ Por.: J. DE RAADT: *Contestable Constitutions: Political Conflict over Ambiguous Executive-Legislative Arrangements in Central Europe*. "Communist and Post-Communist Studies" 2009, Vol. 42, no 1, s. 83–101.

⁶¹ Cyt. za: YU-SHAN WU: *Semi-Presidentialism and Nascent Democracies as a Research Agenda*. Paper presented at the 20th World Congress of International Political Science Association, Fukuoka, July 9–12, 2006, s. 3, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5297.pdf [dostęp: 15.08.2012].



Schemat 22. Charakterystyka odpowiedzialności politycznej prezydenta – ujęcie modelowe

Źródło: Opracowanie na podstawie własnych analiz oraz w oparciu o ustalenia zawarte w: B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Lublin 2003, s. 305–307.

W ujęciu modelowym odpowiedzialność parlamentarną można by rozpatrywać w dwóch aspektach: odpowiedzialności *ex ante* i odpowiedzialności *ex post*. Pierwsza z nich jest ściśle powiązana z faktem wyboru prezydenta przez parlament. Nawet jeśli w ustawie zasadniczej znajduje się jednoznaczne wskazanie, że prezydent nie ponosi politycznej odpowiedzialności przed parlamentem, to jednak nie można przechodzić obojętnie obok tego, że parlament ma rozstrzygający wpływ na to, kto obejmie urząd głowy państwa. Sposób wyboru przesądza w zasadzie o tym, że prezydent musi cieszyć się zaufaniem parlamentu, a jego brak staje się dla kandydata główną przeszkodą na drodze do prezydentury. Znaczenie sposobu wyboru prezydenta przez parlament w kontekście uchwycenia rzeczywistych mechanizmów egzekwowania jego odpowiedzialności w wymiarze politycznym jest jeszcze bardziej widoczne w sytuacji ubiegania się o reelekcję. Wtenczas bowiem kwestie wyrażenia zaufania wobec dotychczasowego prezydenta konfrontowane są przez parlamentarzystów z oceną dotychczasowego sposobu sprawowania urzędu. Widoczne jest więc tu specyficzne powiązanie modelu odpowiedzialności *ex ante* z odpowiedzialnością *ex post*. Nawiązując zaś do tej ostatniej, należy zwrócić uwagę, że najbardziej zinstytucjonalizowaną jej postacią jest mechanizm umożliwiający odwołanie prezydenta przez parlament przed upływem konstytucyjnego terminu jego kadencji. Jeśli taką możliwość przewidziano na poziomie konstytucyjnym, wówczas fakt ponoszenia przez prezydenta odpowiedzialności politycznej przed parlamentem nie budzi wątpliwości. Możliwe są jednak również inne, mniej represyjne rozwiązania, jak chociażby podejmowanie uchwał przez parlament, poprzez które organ ten jako

polityczny reprezentant narodu wyraża swoją aprobatę bądź dezaprobatę dla działań prezydenta⁶².

Wykraczając poza wąskie definiowanie odpowiedzialności politycznej prezydenta, sprowadzające ją do odpowiedzialności parlamentarnej, można za Dziemidok-Olszewską wskazać na trzy formy egzekwowania odpowiedzialności głowy państwa przed innymi podmiotami, przede wszystkim zaś suwerenem⁶³. Pierwszą grupę stanowią „instytucjonalne bezpośrednie” mechanizmy egzekwowania odpowiedzialności prezydenta, poprzez które naród rozstrzyga o jego politycznej sytuacji. W tym przypadku należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zagadnienie powszechnych wyborów prezydenckich oraz konstytucyjnie zagwarantowaną możliwość odwołania prezydenta przez naród. Do drugiej grupy należą „instytucjonalne pośrednie” formy egzekwowania odpowiedzialności prezydenta, które nie skutkują wprowadzie sankcją bezpośrednio oddziałującą na jego polityczny los, ale poprzez które obywatele mają możliwość wyrażenia swojego stosunku względem polityka sprawującego ten urząd. Chodzi o głosowania powszechne, w trakcie których społeczeństwo może popierać bądź przeciwstawiać się linii politycznej (w zależności od kontekstu, w wymiarze: partyjnym, personalnym, programowym), której wyrazicielem jest prezydent. W końcu, do trzeciej grupy należy zaliczyć czynniki niezwiązane ze sformalizowanymi procedurami konstytucyjnymi, a mające niebagatelne znaczenie dla funkcjonowania reżimu demokratycznego. Rzecz dotyczy roli środków masowego przekazu oraz znaczenia opinii publicznej. Osoby pełniące urzędy publiczne muszą liczyć się z tym, że ich działalność poddawana jest społecznej ocenie. Związana z tym krytyka może być bardzo szeroka i nierzadko dotyczy nie tylko określonych decyzji i działań, ale również stylu sprawowania urzędu, a nawet życia prywatnego⁶⁴.

Analizując zagadnienie politycznej (nie)odpowiedzialności prezydenta na gruncie przepisów noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 roku, dostrzec można daleko posuniętą niezborność koncepcyjną. Z jednej strony wskazać można pewne elementy świadczące o możliwości egzekwowania politycznej odpowiedzialności prezydenta przez Sejm PRL, z drugiej, rozpatrując to w szerokim kontekście reżimu transakcyjnego, należałoby przyjąć założenie, że miał on być wolny od takiej odpowiedzialności. Biorąc z kolei pod uwagę odpowiedzialność

⁶² R. RADEK: *Rola i pozycja prezydenta wobec władzy sądowniczej, kontrolnej i finansów publicznych*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006, s. 180.

⁶³ B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Instytucja prezydenta...*, s. 305–307.

⁶⁴ O tym, co zostało nazwane pozainstytucjonalnymi formami egzekwowania odpowiedzialności prezydenta, Zbigniew Szeliga pisze: „Nie są to jednak formy odpowiedzialności politycznej Prezydenta, bo nie muszą prowadzić do opróżnienia urzędu, lecz są to formy politycznej kontroli działań Prezydenta posiadające znaczenie głównie w wymiarze psychologicznym. Oczywiście w pewnych sytuacjach mogą doprowadzić do rezygnacji Prezydenta z urzędu”. Cyt. za: Z. SZELIGA: *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*. Lublin 2003, s. 54.

polityczną w szerokim znaczeniu, szczególnie interesująco wyglądała kwestia kształtowania się pozainstytucjonalnych form egzekwowania odpowiedzialności politycznej prezydenta, która z założenia musiała być ściśle powiązana z zagadnieniem zaawansowania procesów demokratyzacyjnych.

Nie ulega wątpliwości, że jednym z podstawowych rozstrzygnięć wpływających na ocenę zagadnienia politycznej odpowiedzialności prezydenta jest sposób jego wyboru. Przyjęte w 1989 roku zasady elekcji uznać można za kluczowy element okrągłostołowej konstrukcji nie tylko instytucji prezydenta, ale także całego reżimu transakcyjnego. Decyzja o pozapowszechnym charakterze pierwszych wyborów prezydenckich po przywróceniu instytucji jednoosobowej głowy państwa do systemu organów państwowych nie była determinowana pragmatyką ustrojową, ale dążeniem do maksymalizacji korzyści na poziomie rozwiązań instytucjonalnych⁶⁵. PZPR za cenę ustępstw na rzecz opozycji broniła takiego modelu wyborów, widząc w tym przede wszystkim zabezpieczenie swojej politycznej pozycji. Opozycja, uzyskując obietnicę korzystnych rozwiązań w innym obszarze, ostatecznie zaakceptowała promowany przez PZPR sposób elekcji głowy państwa. Tymczasem przyjmując zasadę, że wyboru prezydenta dokonuje Zgromadzenie Narodowe bezwzględną większością głosów, czyniono to z założeniem faktycznego wyeliminowania rywalizacji politycznej o ten urząd⁶⁶. Arytmetyka parlamentarna, która determinowana była przede wszystkim przedwyborczymi ustaleniami, miała być kluczową gwarancją utrzymania politycznej kontroli nad urzędem prezydenta przez dotychczasowy obóz władzy. Ukryty w procedurach wyborczych deficyt rywalizacyjności stanowił zatem zasadniczą przesłankę, by uznać, że parlamentarny charakter elekcji prezydenckiej nie mógł być odczytywany w kategoriach realizacji politycznej odpowiedzialności głowy państwa.

Biorąc pod uwagę szeroki katalog uprawnień przyznanych prezydentowi na gruncie noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 roku, szczególnie istotnym zagadnieniem pozostawała sprawa rozliczania go z podjętych decyzji. W naturalny sposób kieruje to uwagę na problematykę kontrasygnaty aktów prezydenckich bądź jej braku. Zakres kontrasygnaty stanowi bowiem istotny czynnik przesądzający o nawiązaniu do jednego z modeli demokratycznych reżimów politycznych. Im szerszy zakres kontrasygnaty, tym mniejsze możliwości władcze prezydenta. Jej brak z kolei w wyjątkowy sposób wzmacnia potencjalną władzę prezydenta, zwłaszcza jeśli równocześnie zakres przyznanych mu kompetencji jest znaczący. Zdawali sobie sprawę z tego przedstawiciele strony koalicyjno-rządowej w trakcie obrad Okrągłego Stołu, traktując kontrasygnatę jako instytucję zbędną lub

⁶⁵ B. GEDDES: *Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America*. In: *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Eds. A. LIJPHART, C.H. WAISMAN. Boulder 1996, s. 21.

⁶⁶ W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów...*, s. 207.

co najwyżej godząc się na jej minimalny zakres⁶⁷. Taki sposób myślenia jednoznacznie wskazywał na chęć uniknięcia prezydenckiej odpowiedzialności przed parlamentem. Jednocześnie czytelne było dążenie do uniezależnienia prezydenta od rządu. Wpisywało się to zresztą w determinowaną bieżącymi potrzebami politycznymi ogólną koncepcję instytucji prezydenta, promowaną przez obóz polityczny, na czele którego stała Polska Zjednoczona Partia Robotnicza.

Ostatecznie sprawa kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta została zmarginalizowana, co znalazło swoje odzwierciedlenie na poziomie przepisów konstytucyjnych. Wprawdzie art. 32f ust. 2 znowelizowanej w kwietniu 1989 roku Konstytucji PRL przewidywał instytucję kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów w kontekście „aktów prawnych Prezydenta o istotnym znaczeniu”, niemniej jednak zakres kontrasygnaty miał zostać określony na poziomie ustawowym. Fakt, że do czasu uchwalenia tzw. Małej konstytucji w 1992 roku odpowiednia ustawa się nie ukazała, spowodował, że kwestię kontrasygnaty należy uznać za nierozwiązaną, a w zasadzie można wskazywać na jej brak w latach 1989–1992. Mojak w związku z powyższym konstatuje, że wszystko to „czyniło irracjonalną ówczesną sytuację ustrojową”⁶⁸. Otóż z prawnokonstytucyjnego punktu widzenia wszystkie akty prezydenta przyjmowały postać prerogatyw i tylko w odniesieniu do niektórych z nich istniało wyraźne wskazanie co do konieczności „porozumienia” się z innymi organami. W ten sposób stworzono fundamenty pod ukształtowanie się instytucji prezydenta o szerokich uprawnieniach, jednocześnie niepodlegającej sformalizowanym procedurom, za pomocą których można by skutecznie egzekwować jej polityczną odpowiedzialność. Kwestia ta nie zmieniała się również, jeśli spojrzeć na nią z perspektywy problematyki odpowiedzialności politycznej w szerokim znaczeniu. Przede wszystkim pierwsze wybory prezydenckie miały mieć charakter pośredni, co wykluczało możliwość bezpośredniego wpływu obywateli na to, kto obejmie ten urząd. Po drugie zaś, „instytucjonalne pośrednie” oraz „pozainstytucjonalne” formy egzekwowania odpowiedzialności politycznej mogły zostać zweryfikowane dopiero na gruncie praktyki politycznej i, jak wcześniej zostało podkreślone, ich skuteczność ściśle powiązana była z zaawansowaniem procesów demokratyzacyjnych.

Brak sformalizowanych procedur egzekwowania politycznej odpowiedzialności prezydenta w połączeniu z szerokim zakresem jego prerogatyw otwierał przed osobą pełniącą ten urząd możliwość aktywnego uczestnictwa w kreowaniu polityki państwa. Wylimitowanie sytuacji, w której część bądź wszystkie akty prezydenckie objęte są kontrasygnatą, w sposób jednoznaczny wskazywało na stworzenie warunków dla modelu mocnej prezydentury⁶⁹, wykraczającej poza rozwiązania typowe dla reżimu parlamentarnego. Traktując kontrasygnatę jako

⁶⁷ Wynika to m.in. z wypowiedzi Andrzeja Gduli. Zob.: K. DUBIŃSKI: *Magdalenka...*, s. 171.

⁶⁸ Cyt. za: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 119.

⁶⁹ R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*. Toruń 2004, s. 38.

instytucję wyznaczającą sferę wspólnej działalności prezydenta i rządu⁷⁰, należy uznać, że przyjęte rozwiązania otwierały przed głową państwa możliwość uniezależnienia się od rządu⁷¹. Uwzględniając jednocześnie to, jak wyglądał konstytucyjny mechanizm kreowania rządu, a przede wszystkim jaka rola przypadała w nim prezydentowi, widać, że zarysowywała się jego potencjalna przewaga nad drugim organem egzekutywy. Innym rozwiązaniem, zwiększającym prawdopodobieństwo dominacji prezydenta nad rządem, była zinstytucjonalizowana na gruncie znowelizowanej w kwietniu 1989 roku ustawy zasadniczej forma współpracy pomiędzy obydwojema organami, która przyjęła postać posiedzeń Rady Ministrów pod przewodnictwem głowy państwa (art. 32f ust. 1 pkt 8). Zgodnie ze wskazaniem konstytucyjnym, prezydent mógł je zwoływać „w sprawach szczególnej wagi”. W praktyce o tym, czy konkretna sprawa takowa była, miał arbitralnie decydować piastun tego urzędu. Można nawet pójść dalej i stwierdzić, że w ówczesnych warunkach głębokiej zmiany politycznych, ekonomicznych i społecznych fundamentów funkcjonowania systemu politycznego, każdej sprawie można było przypisać walor wyjątkowości. Okazuje się więc, że *de facto* prezydenckie prawo zwoływania posiedzeń rządu i przewodniczenia im w żaden sposób nie zostało ograniczone⁷². Pojawiała się wręcz naturalna zachęta dla permanentnego uczestnictwa prezydenta w rozwiązywaniu bieżących problemów politycznych. W związku z tym, że rząd obradujący pod przewodnictwem prezydenta mógł podejmować wiążące decyzje i nie był wyłącznie gremium o charakterze konsultacyjnym, potencjalna władza prezydenta i jego pozycja wewnątrz dualistycznej egzekutywy znacząco zostały wzmocnione. W tym kontekście niektórzy autorzy uznali konstytucyjny wzorzec ówczesnego reżimu politycznego za bliski rozwiązaniom semiprezydencjalizmu francuskiego rozumianego jako „mieszanina parlamentaryzmu i prezydencjalizmu”⁷³ lub model pośredni „pomiędzy parlamentarno-gabinetowym a prezydencko-parlamentarnym charakterem formy rządów”⁷⁴.

Wskazywanie na semiprezydencjalizm francuski jako punkt odniesienia dla rozwiązań konstytucyjnych przyjętych w Polsce po zakończeniu Okrągłego Stołu dowodzi prób osadzenia ówczesnych instytucji i mechanizmów w ramach jednego z demokratycznych modeli reżimu politycznego. Nie jest to zabieg całkowicie

⁷⁰ S. WRÓBEL, R. GLAJCAR: *Instytucja Prezydenta w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. W: *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*. Red. S. WRÓBEL. Bielsko-Biała 2003, s. 40.

⁷¹ Por.: M. KRUK: *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998, s. 44.

⁷² R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r...*, s. 135.

⁷³ Cyt. za: J.J. WIATR: *Executive-Legislative Relations in Crisis: Poland's Experience, 1989–1993*. In: *Institutional Design...*, s. 105.

⁷⁴ Cyt. za: R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*. Kraków–Warszawa 1997, s. 83.

niedopuszczalny, warto jednak zastanowić się nad tym, na ile kształt rozwiązań instytucjonalnych był efektem świadomego nawiązania do francuskiego pierwowzoru, a w jakim stopniu charakter reżimu transakcyjnego był projektem oryginalnym, jako konsekwencja negocjacji, przetargów, niepewności, przypadkowości i braku całościowej wizji przyszłych relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą, czego obydwie strony Okrągłego Stołu zresztą nie ukrywały. Wydaje się, że model reżimu politycznego odzwierciedlony w przepisach Konstytucji PRL, po jej nowelizacji w kwietniu 1989 roku nie miał odpowiednika w świecie demokratycznym. Trudno zresztą oczekiwać, by tak było, jeśli nie nastąpiło całkowite demokratyczne otwarcie. W tym sensie jednak konstytucyjny wzorzec relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą oraz w ramach tej drugiej, mającej dualistyczną strukturę, miał absolutnie oryginalny, niepowtarzalny charakter⁷⁵, determinowany przede wszystkim warunkami, w których był tworzony, a dopiero w dalszej kolejności dziedzictwem demokratycznej przeszłości i imitacją rozwiązań znanych z demokracji zachodnioeuropejskich, w tym francuskich.

Nawiązywanie do doświadczeń francuskich w kontekście rozwiązań instytucjonalnych charakteryzujących polski reżim polityczny z 1989 roku wynika, jak się wydaje, przede wszystkim z doszukiwania się podobieństw w zakresie regulacji dotyczących instytucji prezydenta⁷⁶. Jeśli przyjmie się, że stworzony model tej instytucji nie mieścił się w ramach prezydencjalizmu ze względu na dualistyczny charakter egzekutywy, a także wykraczał poza rozwiązania typowe dla klasycznego parlamentaryzmu w związku z szerokim zakresem prerogatyw, którymi dysponował prezydent, rzeczywiście powstaje zachęta do odwoływania się do semiprezydecjalizmu. Pokusa taka jest tym większa, że ten model reżimu politycznego, zwłaszcza w wersji znad Sekwany, stwarza przesłanki dla autokratycznej władzy prezydenta, jednocześnie w określonych warunkach czyniąc parlament – co podkreśla się w literaturze przedmiotu – jednym z najsłabszych ciał ustawodawczych na Zachodzie⁷⁷. W tym obszarze rzeczywiście można było dostrzec pewne podobieństwo pomiędzy reżimem politycznym *sensu stricto* na gruncie znowelizowanej w kwietniu 1989 roku polskiej ustawy zasadniczej i francuskim modelem konstytucyjnym. Niezmiernie istotne jest jednak to, że prawdopodobieństwo niewłaściwego (antydemokratycznego) sposobu wykorzystania kompetencji przez francuską głowę państwa jest znacząco ograniczone komponentami demokratycznej kultury politycznej. Tymczasem w Polsce tego typu gwarancje w 1989 roku nie istniały, zwłaszcza że sposób elekcji prezydenta był pomyślany w taki sposób, o czym już wcześniej wspomniano, by urząd ten mógł objąć przedstawiciel obozu politycznego blokującego dotąd możliwość rozwoju

⁷⁵ J. SKÓRZYŃSKI: *Rewolucja...*, s. 347.

⁷⁶ A. MATERSKA-SOSNOWSKA: *Zarys problematyki systemu rządów w Polsce*. W: *Konstytucja – wybory – partie*. Red. A. MATERSKA-SOSNOWSKA, K. URBANIAK. Warszawa 2013, s. 106–107.

⁷⁷ R.A. FRANCISCO: *The Politics of Regime Transitions*. Boulder 2000, s. 71.

uczestniczącej kultury politycznej⁷⁸. Brak odpowiednich zabezpieczeń w obszarze pozainstytucjonalnym był istotnym elementem odróżniającym przypadek polski od francuskiego. W konsekwencji zauważalny był, zwłaszcza w odniesieniu do instytucji prezydenta, deficyt tego, co określa się jako „zrównoważone dysproporcje” (*balanced disparities*). Chodzi o to, by z jednej strony stworzyć rządzącym realne możliwości sprawowania władzy, a z drugiej zbudować skuteczne mechanizmy egzekwowania ich odpowiedzialności za działania wynikające z odwoływania się przez nich do konstytucyjnie gwarantowanych kompetencji⁷⁹. To pierwsze w odniesieniu do instytucji prezydenta zostało zagwarantowane, drugiego komponentu z kolei zabrakło. Otwierało to przed przyszłym prezydentem możliwość uniezależnienia się od rządu, a nawet pewnej dominacji nad nim, a ponadto głowa państwa dysponowała także znacznymi kompetencjami w zakresie wpływu na funkcjonowanie parlamentu. Jej relacje z sejmem bodaj w największym stopniu ukazywały autorytarny potencjał władzy prezydenckiej, oddalając raczej ówczesne rozwiązania od semiprezydenckiego modelu w relacjach pomiędzy legislatywą i egzekutywą i rozstrzygając o ich usytuowaniu na obrzeżach reżimu demokratycznego, czyli w „szarej strefie”.

Kompetencje prezydenta, dzięki którym mógł on wpływać na funkcjonowanie sejmu, lokowały się w dwóch obszarach. Pierwszy dotyczył realizacji podstawowej funkcji parlamentu, a więc ustawodawstwa. Drugi odnosił się do możliwości bezpośredniego oddziaływania na czas udzielonych parlamentowi pełnomocnictw. W odniesieniu do procesu ustawodawczego należy zwrócić uwagę przede wszystkim na przyznane prezydentowi prawo inicjatywy ustawodawczej i prawo weta. Pierwsze zaliczane jest do grupy tzw. uprawnień inicjatywnych, drugie do grupy uprawnień reaktywnych⁸⁰. Przypisanie prezydentowi prawa inicjatywy ustawodawczej było właściwie konsekwencją tego, że organ ten miał zastąpić Radę Państwa, co do której podjęto decyzję o likwidacji. Część jej kompetencji miał przejąć prezydent, a wśród nich znalazło się również prawo występowania z projektami ustaw. Mimo w jakimś sensie przypadkowej genezy, znaczenia tej prerogatywy nie należy pomniejszać, zwłaszcza że jej zakres przedmiotowy nie został w zasadzie ograniczony (ustawa zasadnicza wskazywała jedynie, że projekt budżetu oraz projekt planu społeczno-gospodarczego na okres kilkuletni przedstawia Rada Ministrów). W ten sposób inicjatywę ustawodawczą

⁷⁸ G.A. ALMOND, S. VERBA: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park 1989, s. 18.

⁷⁹ Ibidem, s. 340.

⁸⁰ Na temat pojęć „proactive powers” i „reactive powers” zob. szerzej: M.S. SHUGART, S. MAINWARING: *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*. In: *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Eds. M.S. SHUGART, S. MAINWARING. Cambridge 1997, s. 41. Zob. także: R. GLAJCAR: *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989–2009*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009, s. 193–197.

można rozpatrywać jako znaczący argument na rzecz włączania się prezydenta w realizację bieżącej polityki państwa poprzez to, że daje ona możliwość bezpośredniego wpływania na kształtowanie agendy politycznej. Tym samym prezydent stawał się potencjalnym rywalem rządu odpowiedzialnego za prowadzenie polityki państwa. Prezydencką inicjatywę ustawodawczą można więc odczytywać również jako nośnik zagrożenia konfliktem wewnątrz egzekutywy⁸¹, choć ze względu na wykreowanie układu instytucjonalnego, mającego gwarantować dotychczasowemu obozowi rządzącemu utrzymanie władzy, spojrzenie takie nie było nadmiernie eksponowane w okresie tranzytu. Strategia PZPR, opierająca się na dążeniu do utrzymania dominacji tego ugrupowania w parlamencie i rządzie, a także objęcia przez lidera tej partii urzędu prezydenta, nie pozwalała jej kierownictwu dostrzec, iż stworzona została przestrzeń, w ramach której prawdopodobny stawał się konflikt między organami egzekutywy. Nie przewidywała ona, że dynamika zmian politycznych zweryfikuje negatywnie założenia leżące u jej podstaw.

„Władczy potencjał” był jeszcze bardziej widoczny na gruncie prezydenckiego prawa weta. Miało ono charakter zawieszający, a do jego przełamania potrzebna była większość 2/3 w sejmie. Znaczenie tej prerogatywy należy analizować w kontekście układu sił politycznych, który został częściowo wykreowany w ramach uzgodnień okrągłostołowych. Biorąc pod uwagę to, że w przyszłym sejmie 173 miejsca zagwarantowano przedstawicielom Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, i uwzględniając fakt, że prezydentem miał zostać przedstawiciel tego ugrupowania, było mało prawdopodobne, aby ewentualne veto głowy państwa zostało odrzucone. Analiza aspektu instytucjonalnego w kontekście politycznego składu Sejmu X kadencji, który miał być determinowany wynikami semirywalizacyjnych wyborów, pozwala zatem dostrzec rzeczywiste oblicze opisywanej prerogatywy. Użyteczne w tym względzie okazuje się odwołanie do koncepcji „veto players”. Otóż dzięki niej można proces ustawodawczy postrzegać poprzez aktywność nominalnie trzech instytucjonalnych graczy sprzeciwu, czyli sejmu, senatu i prezydenta. Rzeczywiste znaczenie tychże graczy uzależnione jest tymczasem od rywalizacji politycznej, której jakoś wyraża się m.in. w pluralizmie poglądów i różnicy zdań. Jeśli zaś polityczną kontrolę nad sejmem i urzędem prezydenta miał z góry zagwarantowany obóz polityczny, któremu przewodziła PZPR, to można uznać, że w procesie ustawodawczym ujawnić się mogło maksymalnie dwóch graczy sprzeciwu – z jednej strony, stanowiący swego rodzaju jedność, sejm z prezydentem, a z drugiej senat (antycypując istotną odmienność jego politycznego składu)⁸². W ten sposób widać, że prezydenckie veto ustawodawcze było wyłącznie swoistym „zaworem bezpieczeństwa” dla

⁸¹ M. KRUK: *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*. „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25), s. 21.

⁸² G. TSEBELIS: *Veto Players. How Political Institutions Work?* New Jersey 2002, s. 78.

obozu rządzącego przed ewentualnym uchwalaniem przez parlament ustaw zagrożających podstawowym interesem partii hegemonicznej, które koncentrowały się przede wszystkim wokół trwania u władzy. W związku z tym nie mogło ono być rozpatrywane w kategoriach równoważenia się władz. Uzasadnienie dla wprowadzenia prezydenckiego veta, mające swoją genezę w dążeniu do realizacji partykularnych interesów politycznych, nie było pomyślane jako element spójnej wizji demokratycznego układu instytucjonalnego.

Tym, co bodaj w największym stopniu wymykało się demokratycznym standardom, były okoliczności, w których prezydent mógł skorzystać fakultatywnie z prawa rozwiązania parlamentu przed upływem konstytucyjnie określonej kadencji. Oczywiście prerogatywa taka co do zasady mieści się w instytucjonalnych koncepcjach demokratycznych reżimów politycznych, niemniej jednak szczegółowa analiza stworzonych w 1989 roku reguł sięgania po nią czyniła z prezydenta organ dysponujący możliwością odwoływania się do autorytarnych instrumentów władzy. Ustawa zasadnicza wskazywała trojaki rodzaj okoliczności, w których prezydent mógł sięgnąć po instrument najgłębiej ingerujący w funkcjonowanie parlamentu. Po pierwsze, mógł to zrobić, gdyby sejm przez trzy miesiące nie był w stanie powołać rządu. W zasadzie rozwiązanie to nie powinno było wzbudzać większych emocji, wszak niemożność wyłonienia rządu, przy założeniu, że zasadniczy organ egzekutywy musi się cieszyć zaufaniem parlamentu (sejmu), świadczy o istnieniu sytuacji kryzysowej, której przeciąganie nie ma uzasadnienia, a odwołanie się do woli suwerena może okazać się najlepszym sposobem rozwiązania politycznego pata. Jednakże biorąc pod uwagę możliwości wpływu prezydenta na personalny kształt gabinetu, można wyobrazić sobie sytuację, w której głowa państwa świadomie uniemożliwiałaby powołanie rządu (np. premier w porozumieniu z prezydentem mógłby wskazywać kandydatów na ministrów, których większość sejmowa by nie akceptowała), co ostatecznie po upływie trzech miesięcy dawałoby możliwość rozwiązania parlamentu. Oczywiście sporo w tym względzie zależało od behawioralnych aspektów przywództwa politycznego prezydenta, niemniej widoczny w tym względzie był deficyt instytucjonalnych zabezpieczeń przed nadużywaniem władzy przez głowę państwa.

Prezydent mógł też zdecydować o przedterminowym rozwiązaniu parlamentu w sytuacji, gdyby sejm w ciągu trzech miesięcy nie uchwalił narodowego planu społeczno-gospodarczego lub ustawy budżetowej. Mimo niewielkiej precyzji odpowiednich przepisów konstytucyjnych rozwiązanie to co do zasady nie budziło większych kontrowersji. Otóż jeśli parlament nie jest w stanie uchwalić jednej z najważniejszych ustaw w roku, sens jego dalszego trwania wydaje się rzeczywiście wątpliwy.

O ile dwie opisane wyżej okoliczności rozwiązania parlamentu można by, uwzględniając sformułowane uwagi, uznać za dosyć typowe, to trzecia absolutnie taką nie była. Prerogatywa ta nie wpisywała się w zestaw instrumentów

służących ostatecznemu rozwiązaniu sytuacji kryzysowej, a nawet, w określonych okolicznościach, sama mogła taką sytuację wyzwolić. Nie była ona bowiem po-myślana jako element równoważenia władz, ale raczej miała być bronią umożliwiającą prezydentowi skuteczne rywalizowanie z ewentualnie nieprzychylnym mu parlamentem⁸³. Otóż prezydent mógł rozwiązać sejm (i jednocześnie senat), jeśli ten uchwaliłby ustawę lub podjąłby uchwałę uniemożliwiającą głowie państwa wykonywanie jej konstytucyjnych uprawnień, określonych w art. 32 ust. 2. Z przywołanego artykułu ustawy zasadniczej można było wyprowadzić trzy funkcje głowy państwa⁸⁴:

- 1) strażnika konstytucji;
- 2) strażnika suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz jego integralności terytorialnej;
- 3) gwaranta międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych.

Prezydent mógł, dokonując subiektywnej oceny skutków decyzji parlamentu, zdecydować o jego rozwiązaniu. Jak pisze Ciapała, ów przepis był „kuriozalny”⁸⁵. Z taką oceną wypada się zgodzić, zwłaszcza że nie było żadnych instytucjonalnych ograniczeń korzystania przez prezydenta z opisywanej prerogatywy. Co więcej, prezydentowi stworzono możliwość rozstrzygnięcia sporu (między instytucjami politycznymi), którego był stroną. To kontrowersyjne rozwiązanie konstytucyjne było, jak sugerował Geremek, argumentowane przez stronę koalicyjno-rządową w trakcie obrad Okrągłego Stołu tym, że „nikt nie wie, jak nowy parlament będzie funkcjonował, więc, być może, interes Polski będzie wymagał zlikwidowania go, jeśli zacznie destabilizować państwo”⁸⁶. W ten sposób „obok weta prerogatywa ta była kluczowym elementem konstrukcji polityczno-ustrojowej urzędu prezydenta jako gwaranta socjalistycznego ustroju Polski i miejsca Polski w ówczesnym systemie sojuszy polityczno-wojskowych”⁸⁷.

Zaaranżowany układ instytucjonalny dowodził w sposób ewidentny nieufności wobec rozstrzygnięć demokratycznych, czego przejawem było przyjmowanie rozwiązań minimalizujących ewentualne skutki nieprzewidzianego rozwoju sytuacji. Rafał Matyja pisze wprost o „tworzeniu ustrojowych warunków redukcji ryzyka związanego z rozstrzygnięciami wyborczymi i samym faktem rywalizacji”⁸⁸.

⁸³ Por.: R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r...*, s. 71–72.

⁸⁴ Zwłaszcza w środowisku konstytucjonalistów przywołany przepis wzbudzał kontrowersje natury interpretacyjnej. Chodziło o to, czy art. 32 ust. 2 zawiera wyłącznie ogólną charakterystykę funkcji prezydenta, czy też są to przepisy kompetencyjne. Zob. szerzej: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 95–98.

⁸⁵ Cyt. za: J. CIAPAŁA: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 25.

⁸⁶ Cyt. za: *Rok 1989. Bronisław Geremek...*, s. 93.

⁸⁷ Cyt. za: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 214.

⁸⁸ Cyt. za: R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna w Polsce*. Kraków–Rzeszów 2013, s. 102.

Opisywany wzorzec konstytucyjny ukazywał, jak istotne jest stworzenie instytucjonalnych zabezpieczeń przed nadużywaniem władzy w sytuacji, gdy brakuje odpowiednich ograniczeń w obszarze pozainstytucjonalnym (kultury politycznej). Takich zabezpieczeń w 1989 roku nie wprowadzono, co oczywiście było konsekwencją dążenia do wykreowania formalnego układu instytucjonalnego pozwalającego zrealizować cele strategiczne aktorów politycznych uczestniczących w procesach decyzyjnych (przede wszystkim obozu, któremu przewodziła PZPR), a nie zbudowania w pełni demokratycznych podstaw reżimu politycznego. Wykreowane rozwiązania zawierały pewien potencjał demokratyzacyjny, co jednak nie wpłynęło na wyeliminowanie, czy też całkowite zastąpienie elementów autorytarnych. Tym samym należy uznać, że, przynajmniej w sferze deklaratoryjnej (konstytucyjnej), nastąpiło przesunięcie reżimu politycznego *sensu largo* do „szarej strefy”. Z kolei rozpatrując relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, charakterystyczne było swoiste przemieszanie procedur i mechanizmów ustrojowych charakterystycznych dla parlamentaryzmu i semiprezydencjalizmu, ale w ramach stale znaczącego udziału czynnika autorytarnego. O rzeczywistej ewolucji i krystalizowaniu się określonego modelu demokratycznego reżimu politycznego rozstrzygnąć miały głębokość oraz tempo dalszych zmian o charakterze demokratyzacyjnym oraz kształtowanie się faktycznych relacji pomiędzy poszczególnymi organami państwowymi, determinowane głównie przesłankami rywalizacji politycznej.

2.3. Demokratyczne przemiany reżimu transakcyjnego

Nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 roku stanowiła o tym, że Sejm PRL IX kadencji miał zakończyć swoje funkcjonowanie w dniu 3 czerwca 1989 roku. Następnego dnia miały się odbyć wybory do dwuizbowego parlamentu. Wydarzenie to okazało się niezmiernie istotne nie tylko dla przebiegu procesów demokratyzacyjnych, ale także rozpoczynało łańcuch zdarzeń, które wpłynęły na kształtowanie się faktycznych mechanizmów rozstrzygających o relacjach pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Nie można też pominąć faktu, że wybory czerwcowe stały się symbolicznym początkiem przyspieszenia przemian demokratycznych w Polsce. O ile Okrągły Stół uznać można za moment rozpoczynający tranzycję, z jednoczesnym podkreśleniem faktu, że w jego trakcie kalendarz reform został precyzyjnie rozpisany (na 4 lata), o tyle wybory parlamentarne z 1989 roku były pierwszym wydarzeniem, które zakwestionowało możliwość przebiegu zmian według uzgodnionego scenariusza⁸⁹.

⁸⁹ A. SOKAŁA: *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989 r.* „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92), s. 58.

Wybory czerwcowe z 1989 roku miały charakter szczególny. W literaturze politologicznej określane są najczęściej jako „otwierające”, „założycielskie”, czy „tranzycyjne”⁹⁰. Z jednej strony tego typu wydarzenie polityczne jest potwierdzeniem faktu rozpoczęcia procesów demokratyzacyjnych, z drugiej zaś rozstrzyga o tym, kto będzie miał kontrolę nad ich przebiegiem⁹¹. Z formalnego punktu widzenia kwestia ta została rozstrzygnięta w porozumieniach okrągłostołowych, które gwarantowały dotychczasowemu obozowi władzy utrzymanie swojej pozycji. Niezmiernie ważne było jednak to, że antyreżimowa opozycja otrzymała ograniczoną wprawdzie, ale rzeczywistą możliwość zdobycia mandatów parlamentarnych. Z tym zaś wiązała się kolejna istotna kwestia, a mianowicie możliwość wyrażenia przez wyborców opinii o dotychczasowym reżimie i jego przedstawicielach (w tym sensie były to wybory „plebiscytarne”⁹²). Jednocześnie mechanizmy rywalizacji wyborczej zostały jednak tak skonstruowane, aby zapobiec alternacji władzy.

Wybory do sejmu miały charakter kurialny, co przejawiało się tym, że rywalizacja wyborcza przebiegała w obrębie dwóch „kuri”⁹³. W ramach pierwszej o mandaty walczyli między sobą kandydaci strony koalicyjno-rządowej, z tym że poszczególne ugrupowania tworzące ten obóz miały na podstawie przedwyborczych uzgodnień przyznaną określoną pulę miejsc w Sejmie X kadencji. Zatem walka o mandaty w obrębie tej kurii miała wyłącznie personalny charakter i odbywała się pomiędzy kandydatami jednego ugrupowania. W ramach drugiej kurii rywalizacja toczyła się pomiędzy kandydatami Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, przedstawicielami struktur organizacyjnych opozycji antyreżimowej, występujących niezależnie od Komitetu Obywatelskiego „Solidarność”, i kandydatami bezpartyjnymi (co nie oznacza, że niektórzy z nich, nie będąc formalnie zrzeszonymi, nie byli w ogóle związani z legalnie działającymi ugrupowaniami politycznymi⁹⁴). Zatem w odniesieniu do tej grupy mandatów można mówić zarówno o politycznym, jak i personalnym charakterze rywalizacji wyborczej⁹⁵ (tabela 2). Z kolei wybory do izby drugiej, zgodnie z porozumieniem

⁹⁰ W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów...*, s. 149.

⁹¹ A. ANTOSZEWSKI: *Wybory „otwierające” a rozwój systemów partyjnych Europy Środkowej i Wschodniej*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, Vol. 22, s. 139.

⁹² A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*. Wrocław 2004, s. 165.

⁹³ W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Lublin 2007, s. 273–274.

⁹⁴ Warto odnotować, że w okręgu wyborczym nr 1 (Warszawa-Śródmieście) o mandat z puli dla bezpartyjnych ubiegał się Jerzy Urban, uzyskując 15,6% głosów. Zob. *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 1989 r. o wynikach głosowania i wynikach wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 4 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 149.

⁹⁵ W związku z tym, że kurialność dotyczyła wyłącznie biernego prawa wyborczego, w literaturze przedmiotu wybory do sejmu z 1989 roku określa się również jako „quasi-kurialne”. Zob.:

przyjętym na zakończenie obrad Okrągłego Stołu, były wolne, co oznaczało stworzenie przestrzeni dla rozwoju zasady pluralizmu politycznego w przyszłości.

Tabela 2. Uzgodniony podział mandatów między ugrupowania polityczne w Sejmie X kadencji

Ugrupowanie	Liczba mandatów	% mandatów
Kuria 1 – rywalizacja wyborcza sprowadzona do wymiaru personalnego		
Polska Zjednoczona Partia Robotnicza	173	37,6
Zjednoczone Stronnictwo Ludowe	76	16,5
Stronnictwo Demokratyczne	27	5,9
Stowarzyszenie „PAX”	10	2,2
Unia Chrześcijańsko-Społeczna	8	1,7
Polski Związek Katolicko-Społeczny	5	1,1
Kuria 2 – rywalizacja wyborcza w wymiarze politycznym i personalnym		
Bezpartyjni	161	35

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 21, poz. 111; Uchwała Rady Państwa z dnia 21 kwietnia 1989 r. o zmianie uchwały w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 22, poz. 116; Protokół Państwowej Komisji Wyborczej z rejestracji zgłoszenia krajowej listy wyborczej z dnia 12 maja 1989 r., <http://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwa-przelomu/zasob-archiwum-prezydenta-rp/kancelaria-rady-panstwa-krp/panstwowa-komisja-wyborcza-pkw----wybory-do-sejmu-prl-i-senatu-prl-z-8-i-19-czerwca/posiedzenie-panstwowej-komisji-wyborczej-w-dniu-12-maja-1989-10339/> [dostęp: 10.11.2013]; Uchwała Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie ponownego głosowania do mandatów nie obsadzonych z krajowej listy wyborczej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 36, poz. 199.

Rywalizacja wyborcza miała zatem dwubiegunową strukturę. Po jednej stronie była partia komunistyczna z ugrupowaniami sojuszniczymi, po drugiej zaś antykomunistyczna opozycja⁹⁶. W założeniach wybory miały mieć wprowadzić niekonfrontacyjny charakter, jednakże tego warunku nie sposób było spełnić, gdyż, jak pisał Waldemar Wojtasik, „trudno było, przemawiając do wyobraźni większości zdezorientowanych wyborców, nie nawoływać do negacji strony przeciwnej”⁹⁷. Przebieg wyborów „otwierających” w Polsce wskazywał, że rywalizacja w rzeczywistości toczyła się pomiędzy PZPR, zamierzającą utrzymać władzę, i Komitetem Obywatelskim „Solidarność”. Ta opozycyjna struktura or-

J. MAJCHROWSKI: *Ordynacje wyborcze do Sejmu w procesie krystalizacji systemu partyjnego w Polsce*. „Studia Iuridica” 1998, T. 36, s. 160.

⁹⁶ Andrzej Antoszewski, analizując strukturę rywalizacji w wyborach „otwierających”, wskazuje na cztery warianty, które zostały zrealizowane w Europie Środkowej i Wschodniej: 1) rywalizacja jednobiegunowa, w ramach której partia komunistyczna odegrała rolę dominującą; 2) rywalizacja dwubiegunowa, której egzemplifikacją był polski przypadek; 3) rywalizacja wielobiegunowa ze słabą partią komunistyczną; 4) rywalizacja pozapartyjna. Zob. A. ANTOSZEWSKI: *Wybory „otwierające”...*, s. 152.

⁹⁷ W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów...*, s. 151.

ganizacyjna okazała się niezmiernie skuteczna w swoich działaniach. Mimo że rozkład mandatów w sejmie i Zgromadzeniu Narodowym tego nie potwierdzał, była ona rzeczywistym zwycięzcą wyborów parlamentarnych z czerwca 1989 roku. Jej sukces można opisywać co najmniej w dwojaki sposób. Po pierwsze, kandydaci Komitetu Obywatelskiego „Solidarność” uzyskali prawie wszystkie mandaty, o które mogli się ubiegać. W odniesieniu do mandatów poselskich zdobyli „pełną pulę”, tzn. wszystkie 161 mandatów przeznaczonych do wolnej rywalizacji⁹⁸. W przypadku senatu tylko jeden mandat zdobył kandydat niezależny (Henryk Stokłosa⁹⁹), pozostałe zaś przypadły kandydatom KO „S”¹⁰⁰. Takie rozstrzygnięcie wskazywało w sposób jednoznaczny, że „obszar wolnej rywalizacji” w wyborach parlamentarnych 1989 roku został zdominowany przez przedstawicieli KO „S”, pozostali kandydaci zaś, nieposiadający rekomendacji tej struktury organizacyjnej, nie odegrali większej roli w tych wyborach. Z pewnością rację ma Wojciech Sokół, wskazując na to, iż zadziałał duvergrowski „efekt psychologiczny”, który skłaniał wyborców do popierania kandydatów mających realne szanse na zwycięstwo. Również nieźle rozwinięte zaplecze organizacyjne dawało KO „S” przewagę nad innymi strukturami opozycyjnymi¹⁰¹. Nie można jednak zapominać o przywódcy „Solidarności”, Lechu Wałęsie. Będąc najbardziej rozpoznawalną postacią antyreżimowej opozycji, stał się gwarantem wyborczego sukcesu kandydatów KO „S”. Wszak wzięli oni udział w wyborach jako „drużyna Wałęsy”, jednocześnie korzystając z jego wizerunku. Wspólne zdjęcie z przywódcą „Solidarności” stawało się *de facto* przepustką do parlamentu¹⁰². Świadczyło to m.in. o niekwestionowanej pozycji Wałęsy w zasadniczym nurcie opozycji antyreżimowej. Warto przy tej okazji zauważyć, że w momencie kształtowania się demokratycznych reguł gry w Polsce wytworzyła się specyficzna sytuacja. Otóż Wałęsa niejako uzależnił od siebie przyszłych parlamentarzystów. Towarzyszące

⁹⁸ *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 1989 r. o wynikach głosowania i wynikach wyborów do Sejmu...*; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 1989 r. o wynikach ponownego głosowania i wynikach wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 18 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 151.

⁹⁹ Antoni Dudek wskazuje, że Henryk Stokłosa formalnie występował jako kandydat niezależny, ale faktycznie był powiązany z obozem władzy. Zob.: A. DUDEK: *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków 2013, s. 45.

¹⁰⁰ *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 1989 r. o wynikach głosowania i wynikach wyborów do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 4 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 150; *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 1989 r. o wynikach ponownego głosowania i wynikach wyborów do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 18 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 152.

¹⁰¹ W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja...*, s. 276.

¹⁰² Zob. m.in.: Rok 1989. Bronisław Geremek..., s. 161–162; K.B. JANOWSKI: *Źródła i przebieg...*, s. 276; R. VETTER: *Jak Lech Wałęsa przechrzcił komunistów*. Przeł. V. GROTOVICZ. Warszawa 2013, s. 310.

mu poczucie własnej wyjątkowości i wynikające stąd dążenie do dominacji nad innymi podmiotami sceny politycznej charakteryzowało jego działalność również w okresie, gdy był Prezydentem RP. To z kolei nie pozostawało bez wpływu na ewolucję reżimu politycznego *sensu stricto*.

Skala wyborczego zwycięstwa kandydatów KO „S” była jednak szczególnie widoczna w konfrontacji z rezultatem uzyskanym przez stronę koalicyjno-rządową. Już wyniki pierwszej tury wyborów ukazały szeroki sprzeciw społeczeństwa wobec dotychczasowego reżimu i jego przedstawicieli. Podczas gdy 4 czerwca przedstawiciele KO „S” zdobyli 160 ze 161 możliwych do zdobycia mandatów, strona koalicyjno-rządowa uzyskała zaledwie 5 (trzy w okręgach i dwa z listy krajowej) z 299, które miała zagwarantowane. W tym kontekście można mówić o tym, że wyniki pierwszej tury wyborów były przejawem znacznego zaawansowania procesu delegitymizacji systemu władzy opartego na dominacji PZPR. Porażka obozu politycznego, któremu ta partia przewodziła, była tym większa, że prawie w całości przepadła lista krajowa. Stało się tak, mimo że, o czym nie wolno zapominać w kontekście wiedzy o wydarzeniach z początku lat 90. ubiegłego wieku, poparcie dla znajdujących się na niej kandydatów, którzy nie uzyskali mandatu, wahało się od 38,75% (Kazimierz Barcikowski) do 49,98% (Kazimierz Olesiak), a większość z nich uzyskała poparcie ponad ośmiu milionów głosujących¹⁰³.

Przypieczętowaniem faktycznej, choć nieformalnej porażki obozu władzy była druga tura wyborów. Kandydaci KO „S” uzyskali pozostający im do zdobycia jeden mandat poselski i siedem z ośmiu mandatów senatorskich. PZPR i jej alianci zdobyli wprawdzie zagwarantowane im pozostałe 294 mandaty, których nie obsadzili w pierwszej turze, nastąpiło to jednak w klimacie niesprzyjającym budowaniu ich pozytywnego wizerunku. Po pierwsze, w celu „ochrony” przyznanych stronie koalicyjno-rządowej 65% mandatów sejmowych dokonano pomiędzy pierwszą i drugą turą wyborów korekty reguł rywalizacji wyborczej. Wynikało to z faktu, że ordynacja wyborcza nie przewidywała sytuacji, w której kandydaci umieszczeni na liście krajowej nie zdobyliby bezwzględnej większości głosów i w konsekwencji mandaty pozostawałyby nieobsadzone. Ceną za dotrzymanie procentowego rozkładu mandatów w sejmie było naruszenie ogólnej zasady, której winno się hołdować, decydując się na udział w rywalizacji wyborczej. Stanowi ona, że nie zmienia się reguł takiej rywalizacji w trakcie jej trwania. Reguły jednak zmieniono na mocy dekretu Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 roku, przesuwając nieobsadzone mandaty z listy krajowej do okręgów¹⁰⁴. Takie rozwiązanie pozwoliło wprawdzie ochronić stronie koalicyjno-rządowej

¹⁰³ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 1989 r. o wynikach głosowania i wynikach wyborów do Sejmu...

¹⁰⁴ Dekret z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 36, poz. 198.

„zagwarantowany stan posiadania”, ale jednocześnie nie przysporzyło zwolenników i postawiło ją w jeszcze trudniejszej sytuacji względem opozycji, a zwłaszcza społeczeństwa. Jak stwierdza Andrzej Małkiewicz, wszystko odbyło się bowiem „na granicy przyzwoitości”¹⁰⁵. Po drugie, opozycja po zdobyciu 4 czerwca prawie „pełnej puli” dostępnych dla niej mandatów nie pozostała bierna wobec dalszych wydarzeń. Podejmowano wysiłki na rzecz wskazywania wyborcom tych kandydatów strony koalicyjno-rządowej, którzy przejawiali oznaki pewnej samodzielności względem kierownictwa partyjnego. W ten sposób próbowano wpłynąć na to, by w sejmie po stronie koalicyjno-rządowej zasiadali ludzie, z którymi można by nawiązać jakiś rodzaj współpracy. Andrzej K. Piasecki wskazuje, że ostatecznie takich posłów było 55, w tym 21 z PZPR¹⁰⁶. W ten sposób podważano dominującą rolę kierownictw ugrupowań tworzących obóz władzy w zakresie składu personalnego ich przyszłych klubów parlamentarnych. Dokonujące się w ten sposób zakwestionowanie wewnętrznej spójności było istotnym czynnikiem osłabiającym stronę koalicyjno-rządową, a zwłaszcza hegemoniczną pozycję Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Po trzecie, kandydaci obozu władzy 18 czerwca zdobywali wprawdzie mandaty, gdyż to mieli zagwarantowane, następowało to jednak, jak podkreślał Mieczysław F. Rakowski, „przy szyderczo małej liczbie głosów”¹⁰⁷ poparcia. Po czwarte w końcu, 18 czerwca społeczeństwo zmanifestowało po raz drugi w ciągu dwóch tygodni swoją niechęć wobec dotychczasowego układu władzy. O ile 4 czerwca przejawem tego było wysokie poparcie dla kandydatów KO „S”, przy stosunkowo szerokim udziale w wyborach (frekwencja wyniosła 62%)¹⁰⁸, to czternaście dni później głosował już zaledwie co czwarty uprawniony. W ten sposób większość elektoratu dała do zrozumienia, że swoich przedstawicieli już wybrała.

Rezultat wyborów parlamentarnych z czerwca 1989 roku oznaczał faktyczne odwrócenie układu sił politycznych, który został uzgodniony przy Okrągłym Stole. Formalny podział mandatów poselskich w stosunku 65:35 tracił znaczenie w obliczu tego, że rozkład głosów poparcia był odwrotny względem tego, który wyrażała polityczna struktura sejmu. Krzysztof Leski tydzień po wyborach na łamach „Gazety Wyborczej” wskazywał na „moralne zwycięstwo” opozycji w stosunku 63:37¹⁰⁹. Pozycja PZPR i jej ugrupowań sojusznicznych dodatkowo była osłabiona faktem podważenia ich wewnętrznej spójności poprzez to, że niektórzy z ich posłów zostali wybrani przy wyraźnym wsparciu struktur opozy-

¹⁰⁵ A. MAŁKIEWICZ: *Wybory czerwcowe...*, s. 63.

¹⁰⁶ A.K. PIASECKI: *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*. Toruń 2004, s. 26.

¹⁰⁷ M.F. RAKOWSKI: *Jak to się stało*. Warszawa 1991, s. 233.

¹⁰⁸ Dostrzegano oczywiście wysoką absencję wyborczą i zastanawiano się, dlaczego ponad 1/3 obywateli nie wzięła udziału w wyborach, niemniej jednak należy podkreślić, że w kolejnych elekcjach parlamentarnych w latach 1991–2011 frekwencja nie osiągnęła poziomu 62%.

¹⁰⁹ K. LESKI: *Kto za nimi stoi?* „Gazeta Wyborcza”, 26.06.1989, s. 4.

cyjnych. Dodatkowo całkowicie przegrane wybory do senatu stawiały PZPR i jej sojuszników w niezmiernie trudnym położeniu. Społeczeństwo jednoznacznie wskazało na przedstawicieli KO „S” jako tych, którzy powinni stanąć na czele procesu przemian, kwestionując równocześnie dotychczasowy układ sił politycznych. W tym sensie wybory czerwcowe są klasyfikowane jako *critical elections*¹¹⁰. W ich trakcie ujawniły się rzeczywiste preferencje polityczne elektoratu, choć interpretować je należy raczej jako efekt głosowania „przeciwko dotychczasowej władzy” niż jako wyraz poparcia dla programu wyrażającego sprecyzowaną wizję polityczną¹¹¹. Poziom zaangażowania obywateli w istotny sposób skorygował relacje pomiędzy aktorami politycznymi, co w konsekwencji znalazło odzwierciedlenie w zmianie stosunków pomiędzy organami legislatywy i egzekutywy na gruncie praktyki politycznej.

Wybory czerwcowe ukazały, jak rzeczywistość może podważyć przygotowane założenia, model tranzycyjny zaś, który miał być realizowany, okazał się wtórny wobec politycznych faktów¹¹². Pamiętając o tym, że polityczny skład izb parlamentarnych miał gwarantować PZPR swobodę w zakresie obsady urzędu prezydenta, należy podkreślić, że 18 czerwca 1989 roku obywatele ostatecznie rozstrzygnęli, że odtąd partia hegemoniczna niczego nie mogła być pewna. Układ sił politycznych w Zgromadzeniu Narodowym można wprawdzie analizować w oparciu o oficjalne wyniki wyborów, te jednak nie odzwierciedlały rzeczywistej siły opozycji i faktycznej słabości obozu władzy. Uwzględniając to, że główny nurt opozycji przeprowadził przed drugą turą wyborów skuteczną akcję poparcia dla wybranych przedstawicieli PZPR i jej partii sojuszniczych, w literaturze przedmiotu wskazuje się, że przełożyło się to na wysoki poziom identyfikacji posłów, których to dotyczyło, z Obywatelskim Klubem Parlamentarnym. Struktura ta dysponowała zatem w Zgromadzeniu Narodowym 260 mandatami (161 poselskich i 99 senatorskich), ale mogła liczyć też na poparcie ze strony nawet 55 posłów strony koalicyjno-rządowej. Razem dawało to 315 mandatów¹¹³, a to stawiało pod znakiem zapytania niezapisany wprawdzie w żadnych oficjalnych dokumentach, ale stanowiący element okrągłostołowego porozumienia, fakt wyboru gen. Jaruzelskiego na urząd Prezydenta PRL. Oznaczałoby to istotne naruszenie zawartego porozumienia. Wszak dążenie PZPR do maksymalnego wzmocnienia pozycji prezydenta było czynione z myślą o tym, że urząd ten obejmie właśnie gen. Jaruzelski.

¹¹⁰ V.O. KEY, JR.: *A Theory of Critical Elections*. „The Journal of Politics” 1955, Vol. 17, no 1, s. 4.

¹¹¹ J. RACIBORSKI: *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*. Warszawa 1997, s. 36.

¹¹² P. CODOGNI: *Wybory czerwcowe 1989 roku. U progu przemiany ustrojowej*. Warszawa 2012, s. 320.

¹¹³ K.B. JANOWSKI: *Źródła i przebieg...*, s. 290.

Faktyczne, a nie formalne wyniki wyborów czerwcowych miały wyznaczyć dynamikę dalszych zmian. Społeczeństwo w sposób jednoznaczny zakwestionowało ten aspekt porozumień okrągłostołowych, który dotyczył samodzielnej kontroli przez PZPR i jej aliantów procesu przemian politycznych. Kwestią otwartą pozostawało to, na ile przywódcy „Solidarności” będą zdolni zdyskontować sukces częściowo rywalizacyjnych wyborów parlamentarnych. Prodemokratyczny kierunek zmian nie budził już wątpliwości, nie było natomiast jednoznaczności co do tempa zmian, a w zasadzie tego, czy, i ewentualnie w jakim zakresie, powinny być realizowane postanowienia Okrągłego Stołu. Społeczeństwo wyraziło swoje zdanie w sposób zdecydowany, ostateczne rozstrzygnięcie tej kwestii pozostawało zaś w rękach liderów dotychczasowej opozycji. Pierwszą okazją ku temu były wybory prezydenckie. Sprawa wyboru gen. Jaruzelskiego na urząd głowy państwa przestała być oczywista. Zarówno wśród ugrupowań tworzących dotychczas obóz władzy, jak i wewnątrz opozycji solidarnościowej, pojawiało się sporo alternatywnych scenariuszy rozwoju sytuacji¹¹⁴. Po pierwsze, stawiano w wątpliwość to, czy rzeczywiście o ten urząd winna ubiegać się tylko jedna osoba. Co ważne, sugestie, aby stworzyć warunki rzeczywistej rywalizacji, pojawiały się w obydwu obozach politycznych. Najistotniejsze jednak było to, czy opozycja powinna wystawiać kontrkandydata wobec przedstawiciela PZPR. Po drugie, po wyborach parlamentarnych coraz mocniej akcentowane były głosy kwestionujące zasadność powierzania urzędu prezydenta gen. Jaruzelskiemu. W obliczu coraz mocniejszych nacisków sam zainteresowany złożył nawet oświadczenie o niekandydowaniu, z którego później się wycofał. Po trzecie, rozważano także poszukiwanie na stanowisko głowy państwa kandydata kompromisowego, którym miałyby być osoba związana z obozem władzy, ale jednocześnie akceptowalna przez „Solidarność”. Po czwarte, bodaj najistotniejszą propozycją była ta, którą przedstawił Adam Michnik na łamach „Gazety Wyborczej” 3 lipca 1989 roku, publikując krótki, ale zawierający jasne przesłanie artykuł pt. *Wasz prezydent, nasz premier*. Chodziło zatem o formalne zbalansowanie uprawnień obydwu stron na poziomie organów egzekutywy. Propozycja Michnika odwoływała się do logiki transakcji, czym wpisowała się w ogólną koncepcję reżimu politycznego, wyrażoną porozumieniem z 5 kwietnia 1989 roku. Była ona wyrazem ciągłości i zmiany układu okrągłostołowego. Z jednej strony zapewniała dotychczasowej opozycji kierownictwo zasadniczym organem władzy wykonawczej, a więc *de facto* przejęcie władzy i potencjalną możliwość kontrolowania procesów przemian, z drugiej jednak gwarantowała PZPR kontrolę nad urzędem prezydenta, dysponującym potencjałem blokowania ewentualnych prodemokratycznych reform. Wywołała ona sporo emocji wewnątrz Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, a także wśród tych działaczy dotychczasowej opozycji, którzy nie byli parlamentarzy-

¹¹⁴ Szerzej na ten temat zob. m.in.: ibidem, s. 292–303.

stami¹¹⁵. Coraz bardziej widoczny był podział na tych, którzy opowiadali się za ewolucyjnymi zmianami, i na zwolenników przyspieszenia. Dotyczyło to nie tylko zmian o charakterze instytucjonalnym, ale także odnosiło się do kwestii oddania władzy przez PZPR i przejmowania jej przez obóz polityczny, który otrzymał w wyborach parlamentarnych społeczną legitymację do przeprowadzenia procesom reformowania państwa.

Nie można wszakże zapominać także o tym, że wymuszona jednomyślność¹¹⁶, stanowiąca charakterystyczny rys dotychczasowego funkcjonowania obozu władzy, zaczęła być coraz bardziej kwestionowana. Przejawiało się to nie tylko w postępującym procesie uniezależniania się ugrupowań satelickich od PZPR, ale także w będącej zarówno ich przyczyną, jak i konsekwencją pluralizacji poglądów wewnątrz poszczególnych partii tworzących koalicję rządową¹¹⁷. Na tym polu dostrzec można było pojawianie się coraz szerszej przestrzeni podmiotowości, co wskazywało na nieuchronność rzeczywistego demokratycznego otwarcia. Oczywiście zmiany te miały przebieg procesualny i były rozłożone w czasie. Charakterystyczna dla nich była swoista meandryczność, objawiająca się jednoczesnym występowaniem oznak demokratyzacji życia politycznego i elementów typowych dla ancien régime'u. Przejawem tych drugich były wybory prezydenckie z 1989 roku. Tocząca się przed nimi dyskusja na temat sposobu ich przeprowadzenia czy ilości kandydatów dopuszczonych do ubiegania się o urząd głowy państwa, a w końcu także uczynienie z personaliów najważniejszej kwestii do rozstrzygnięcia przed wyborami (czyli kto powinien zostać prezydentem), wskazywały na obcy wzorcom demokratycznym sposób podejmowania decyzji.

Ostatecznie 19 lipca 1989 roku Zgromadzenie Narodowe dokonało wyboru Prezydenta PRL. Wyniki głosowania wskazywały na postępującą dezintegrację obozu dotychczas w Polsce rządzącego. Posiadanie przez kluby poselskie PZPR, ZSL, SD, Stowarzyszenie „Pax”, UChS i PZKS łącznie 299 mandatów w Zgromadzeniu Narodowym okazało się niewystarczającą gwarancją wyboru gen. Jaruzelskiego na urząd głowy państwa. Zaledwie 268 parlamentarzystów zrzeszonych w wymienionych klubach zdecydowało się poprzeć tę kandydaturę. Zwłaszcza wśród posłów ZSL i SD sporo było tych, którzy głosowali przeciw kandydaturze gen. Jaruzelskiego albo wstrzymali się od głosu¹¹⁸. W związku z tym, że wybory opierały się na formule większości bezwzględnej, wstrzymanie się od głosu miało podobny skutek jak oddanie głosu sprzeciwu. Wyniki głosowania w wyborach prezydenckich były dowodem postępującego rozpadu dotychczasowej koalicji rządzącej, której przewodziła PZPR. Jeszcze istotniejsze stało się

¹¹⁵ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 53.

¹¹⁶ O różnicy między „jednością narzuconego dogmatu” i „jednością wynegocjowanego kompromisu” pisze A. CHMIELEWSKI: *Dwie koncepcje jedności. Interwencje filozoficzno-polityczne*. Bydgoszcz–Wrocław 2006, s. 115–116.

¹¹⁷ M. KOZAKIEWICZ: *Byłem marszałkiem kontraktowego...* Warszawa [b.d.w.], s. 25.

¹¹⁸ Szczegółowe wyniki głosowania podaje: K.B. JANOWSKI: *Źródła i przebieg...*, s. 305.

to, że sama PZPR przestawała być monolitem. Symbolicznym znakiem utraty kontroli przez kierownictwo tej partii nad własnym zapleczem parlamentarnym był fakt, że jeden z posłów – Marian Czerwiński – 19 lipca zagłosował przeciw wyborowi gen. Jaruzelskiego na urząd Prezydenta PRL. Był to zresztą przejaw głębszego kryzysu w relacjach pomiędzy kierownictwem partii a klubem poselskim PZPR¹¹⁹. Analizując preferencje wyborcze posłów strony koalicyjno-rządowej wyrażone w trakcie elekcji prezydenckiej w 1989 roku, zauważyć można, że zastosowana przez opozycję przed drugą turą wyborów parlamentarnych strategia wskazywania niektórych kandydatów PZPR i ugrupowań sojuszniczych jako bardziej akceptowalnych przyniosła wymierne efekty. Część z nich po objęciu mandatu zaczęła wspierać dotychczasową opozycję, przyczyniając się do dezintegracji obozu, który formalnie reprezentowali.

W obliczu problemów wewnętrznych strony koalicyjno-rządowej wybór gen. Jaruzelskiego na urząd głowy państwa był uzależniony od postawy parlamentarzystów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Jedenastu z nich nie wzięło udziału w głosowaniu, a siedmiu oddało głosy nieważne. W ten sposób obniżyli niezbędny próg poparcia konieczny do uzyskania mandatu. Biorąc pod uwagę, że w głosowaniu oddano 537 głosów ważnych, większość bezwzględna wynosiła 269, a kandydaturę gen. Jaruzelskiego poparło ostatecznie 270 członków Zgromadzenia Narodowego. Był to jeden głos więcej od wymaganego minimum. Zarówno wyrażony liczbami wynik głosowania, jak i okoliczności wyboru nie pozostawiały wątpliwości co do słabości mandatu, którym dysponował prezydent Jaruzelski.

Powyborcza sytuacja była nader dziwna. Najpierw, w czerwcu, społeczeństwo wyraziło sprzeciw wobec dalszego sprawowania władzy przez obóz polityczny, któremu przewodziła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. Można więc mówić o delegitymizacji jej władzy na poziomie społecznym. Miesiąc później przywódca tej partii został co prawda wybrany na urząd głowy państwa, ale było to wynikiem politycznych kalkulacji i nie odzwierciedlało rzeczywistych przekonań znacznej części członków Zgromadzenia Narodowego. O ile wyrażony w trakcie głosowania negatywny stosunek większości parlamentarzystów OKP wobec ówczesnego I Sekretarza PZPR nie zaskakiwał, to brak poparcia dla jego kandydatury ze strony części posłów reprezentujących ugrupowania koalicyjne był nieprzewidzianym faktem w scenariuszu ewolucyjnego dokonywania zmian, wyrażonym postanowieniami Okrągłego Stołu. W efekcie wybór gen. Jaruzelskiego uzależniony był od parlamentarzystów OKP. Przebieg wyborów prezydenckich w 1989 roku potwierdzał, że życie polityczne miało własną dynamikę, która pozostawała w sprzeczności (przynajmniej częściowo) z założeniami wypracowanymi kilka miesięcy wcześniej w trakcie negocjacji okrągłostołowych i wyrażonymi jako reguły formalne na gruncie noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia

¹¹⁹ A. MAŁKIEWICZ: *Wybory czerwcowe...*, s. 81.

1989 roku. Okazało się, że nawet stopniowe wprowadzanie demokratycznych reguł gry niesie ze sobą określoną dawkę niepewności i nie wszystko można wcześniej zaplanować¹²⁰. Zarówno wybory parlamentarne, jak i prezydenckie unaocznily znaczenie niepewności odnoszącej się do wyników elekcji. To z kolei zmuszało do postawienia pytania o stabilność i rzeczywiste znaczenie reguł, na których miały zostać oparte wzajemne relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem.

W tym obszarze szczególnie interesująco wyglądała kwestia instytucji prezydenta. W trakcie obrad Okrągłego Stołu o jej przywrócenie do systemu organów państwa z determinacją zabiegała strona koalicyjno-rządowa, a zwłaszcza przywódca Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej. Cel ich dążeń był ściśle związany z rolą, jaką miał odegrać przyszły prezydent w procesie zmian politycznych. Przypisując mu rolę gwaranta socjalistycznego ustroju państwa, w rzeczywistości wyznaczono mu zadanie obrony interesów partii hegemonicznej. Wydarzenia, jakie miały miejsce w Polsce pomiędzy 4 czerwca i 19 lipca 1989 roku, dowiodły jednak, że taki sposób uzasadniania obecności instytucji prezydenta w systemie organów państwa jest pozbawiony sensu. Po pierwsze, wynikało to z coraz bardziej zaawansowanych procesów dezintegracji obozu władzy. Co istotne, dotyczyło to zarówno wymiaru koalicyjnego, jak i wewnątrzpartyjnego. Po drugie, prezydent dysponujący słabym mandatem był *de facto* pozbawiony możliwości zahamowania tych niekorzystnych dla niego i jego obozu politycznych tendencji. W konsekwencji nie był on w stanie zatrzymać procesu prodemokratycznych zmian. Oznaczało to więc, że silny w wymiarze potencjalnym prezydent był w rzeczywistości słaby. Autorytarny charakter władzy, kryjący się za przypisanymi mu prerogatywami, w konfrontacji z rzeczywistością polityczną ulegał osłabieniu. O faktycznych relacjach prezydenta z parlamentem i rządem rozstrzygnął kontekst sytuacyjny. Ten zaś dowiódł, że uprawnienia poszczególnych organów nie tyle były determinowane formalnymi regułami, ile stanowiły rezultat żywiołowości rozpoczętego procesu transformacji ustrojowej¹²¹, w trakcie którego układ instytucjonalny podlegał istotnym zmianom. „Reguły zostały więc w zasadniczy sposób zmodyfikowane w toku ich społecznej implementacji”¹²².

Dopełnieniem procesu kreowania organów państwowych, których wzajemne relacje rozstrzygają o charakterze reżimu politycznego *sensu stricto*, było powołanie rządu Tadeusza Mazowieckiego. O ile wybory parlamentarne i prezydenckie w wymiarze formalnym nie pozbawiły władzy Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, choć ich wyniki wskazywały jednoznacznie na to, że legitymizacja

¹²⁰ A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge 1991, s. 12–13.

¹²¹ J. ZIELONKA: *New Institutions in the Old East Bloc*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996, s. 211–212.

¹²² Cyt. za: J. RACIBORSKI: *Obywatel czasu transformacji – niespełnione nadzieje*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. 71, z. 2, s. 399.

tej formacji politycznej do przeprowadzenia reformom została na poziomie społecznym zakwestionowana, to powołanie rządu, na czele którego stanął pierwszy od kilkunastu lat polityk spoza partii hegemonicznej, było odzwierciedleniem przyspieszenia tempa zmian, wyrażonego porozumieniem okrągłostołowym. Wydarzenie to oznaczało rzeczywiste przejęcie władzy przez dotychczasową opozycję antyreżimową, a to z kolei było równoznaczne z przejściem odpowiedzialności za przebieg procesu demokratyzacji.

Zanim to jednak nastąpiło, prezydent Jaruzelski próbował wpłynąć na utrzymanie kontroli nad rządem przez PZPR. Wyrazem tego było przedstawienie sejmowi kandydatury gen. Czesława Kiszczaka na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Decyzja prezydenta stała w sprzeczności z nastrojami społecznymi, a poza tym nie uwzględniała erozji dotychczasowych wzorców kooperacji pomiędzy partiami. Wprawdzie gen. Kiszczak został w dniu 2 sierpnia 1989 roku powołany przez sejm na stanowisko Prezesa Rady Ministrów¹²³, nie było to jednak efektem wykrystalizowania się stabilnej większości parlamentarnej, gotowej w przyszłości popierać rząd, na czele którego miał stanąć. Marek Chmaj wskazuje na to, że pozytywny dla gen. Kiszczaka wynik głosowania był determinowany odruchem obronnym ze strony rozpadającego się obozu dotychczasowej władzy. Wywołany on został podjętymi na własną rękę działaniami dwóch członków OKP, bardzo poważnie oskarżających przeciwników politycznych¹²⁴. Powierzenie gen. Kiszczakowi stanowiska premiera nie zapobiegło alternacji władzy, niepowodzeniem bowiem zakończyła się misja sformowania przez niego gabinetu. Mimo podejmowanych przez premiera prób utrzymania dotychczasowej koalicji, przejawiających się głównie w coraz większych ustępstwach wobec ZSL i SD w kwestii „łupów” przyjmujących postać stanowisk ministerialnych, jego zabiegi zakończyły się fiaskiem. Głównym powodem takiego stanu rzeczy były coraz wyraźniejsze tendencje autonomizacyjne wśród dotychczasowych koalicjantów PZPR. Wszelkie propozycje współpracy kierowane pod ich adresem ze strony przedstawicieli „Solidarności” trafiały na podatny grunt. Rozmowy pomiędzy jej działaczami a przedstawicielami ZSL i SD¹²⁵ doprowadziły do porozumienia, a w specjalnie przygotowanym oświadczeniu napisano, że „wyrażono gotowość sformowania rządu koalicyjnego odpowiedzialności narodowej zgodnie z propozycją Przewodniczącego Lecha Wałęsy. Rząd ten byłby otwarty dla wszystkich prореformatorskich sił politycznych zasiadających w parlamencie [...]”¹²⁶. Stało

¹²³ Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 2 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 26, poz. 204.

¹²⁴ Szerzej na ten temat pisze: M. CHMAJ: *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 1996, s. 75.

¹²⁵ A. CHMIELECKI: *Związkowiec (1989–1991)*. W: S. CENCKIEWICZ, A. CHMIELECKI, J. KOWALSKI, A.K. PIEKARSKA: *Lech Kaczyński. Biografia polityczna 1949–2005*. Poznań 2013, s. 395–402.

¹²⁶ Oświadczenie z 17 sierpnia 1989 r. po spotkaniach Lecha Wałęsy z Romanem Malinowskim i Jerzym Józwiakiem, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwa-przelomu/zasob-archiwum->

się jasne, że trwający kilkadziesiąt lat sojusz pomiędzy PZPR i jej stronnictwami satelickimi przeszedł do historii. Jednocześnie tekst cytowanego oświadczenia wskazywał, że nie zamknięto przed PZPR możliwości uczestnictwa w koalicji gabinetowej.

Działania zmierzające do powołania rządu Mazowieckiego obnażyły instytucjonalną słabość państwa oraz rzeczywisty stosunek najważniejszych postaci ówczesnej sceny politycznej do reguł formalnych. Otóż zasadnicze rozstrzygnięcia dotyczące stworzenia fundamentów przyszłej koalicji gabinetowej i wskazania osoby premiera podejmowane były poza parlamentem. Kluczowe znaczenie w tym obszarze miały decyzje Wałęsy. Pomijanie zaplecza parlamentarnego wskazywało na marginalizowanie jego znaczenia przez przewodniczącego „Solidarności” i dowodziło jego przekonania o dominacji nad państwowymi i wewnątrzorganizacyjnymi strukturami zrzeszającymi działaczy „Solidarności”. Obywatelski Klub Parlamentarny został poinformowany o podjętych decyzjach i je zaakceptował. Sposób postępowania Wałęsy wzbudził co prawda pewne kontrowersje¹²⁷, ale zaplecze parlamentarne „Solidarności” nie było w stanie przeciwstawić się jego decyzjom. Działanie ponad, a czasami nawet wbrew procedurom, stanowiło znak rozpoznawczy udziału Wałęsy w życiu publicznym. Ze szczególną mocą ujawniło się to w trakcie jego prezydentury.

Prezydent zdał sobie sprawę z nowych realiów politycznych, które wyrażane były gotowością do współpracy pomiędzy OKP, ZSL i SD. Zmieniały one zasadniczo układ sił w sejmie, łącznie bowiem te trzy kluby zrzeszały 264 posłów, co stwarzało możliwość powołania rządu większościowego. Istniały wprawdzie instytucjonalne możliwości blokowania przez prezydenta procesu tworzenia rządu w oparciu o tę koalicję, niemniej jednak, korzystając z nich, głowa państwa nie byłaby w stanie przedstawić alternatywnego rozwiązania, które zostałoby zaakceptowane przez sejm. Poza tym prezydent zostałby uznany za organ hamujący tendencje demokratyzacyjne, co w obliczu słabości mandatu, którym dysponował, mogłoby skutkować destabilizacją sytuacji politycznej w państwie. Z powyższych względów prezydent nie przeciwstawił się kandydaturze Mazowieckiego na stanowisko premiera, a sejm dokonał jego wyboru 24 sierpnia 1989 roku¹²⁸. W ciągu kilkunastu dni premier zdołał skompletować skład rządu, który opierał się ostatecznie na szerokiej koalicji OKP, PZPR, ZSL i SD. 12 września sejm powołał Radę Ministrów¹²⁹, a żaden z głosujących posłów nie wyraził sprzeciwu

prezydenta-rp/kancelaria-prezydenta-rp-kprp/prezydentura-okresu-przejscowego-1989--1990---prezydent-wojciech-jaruzelski-organy-administracji-panstwowej-12-21/ [dostęp: 15.11.2013].

¹²⁷ R. VETTER: *Jak Lech Wałęsa przechytrzył...*, s. 334–338.

¹²⁸ *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 24 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 30, poz. 224.

¹²⁹ *Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 września 1989 r. w sprawie powołania Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 32, poz. 243.

(trzynastu jedynie „wstrzymało się”)¹³⁰. Mimo że cztery ministerstwa (w tym spraw wewnętrznych i obrony narodowej) kierowane były przez polityków PZPR, powołanie rządu Mazowieckiego było ważnym momentem w procesie zmiany politycznej, którego nie przewidzieli uczestnicy Okrągłego Stołu¹³¹. Oznaczało ono przejęcie władzy i objęcie przewodnictwa nad procesem reform przez siłę polityczną cieszącą się najwyższym społecznym poparciem. Tym samym zaczęły się krystalizować nowe reguły gry politycznej¹³². Jednocześnie wydarzenie to kończyło proces kreowania organów państwowych, których relacje rozstrzygają o specyfice reżimu politycznego *sensu stricto*.

2.4. Pierwsza faza tranzycji (1989–1990) – w logice parlamentaryzmu

Począwszy od wyborów parlamentarnych z 4 czerwca, poprzez elekcję prezydenta z 19 lipca, aż do powołania rządu 12 września upłynęło zaledwie nieco ponad trzy miesiące. Okres ten naznaczony był jednak istotnym przyspieszeniem planowanego tempa zmian. Dotyczyło to przede wszystkim korekty w dotychczasowym układzie sił politycznych. Fakt ten miał istotne znaczenie dla kształtowania się rzeczywistych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Rozwiązania instytucjonalne przyjęte na gruncie noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 roku miały chronić partię hegemoniczną przed utratą władzy. Okazało się, że zmian w przestrzeni politycznej nie da się jednak w pełni przewidzieć ani zaplanować. Konkretnie działania podejmują bowiem ludzie, a reguły formalne, ograniczając swobodę ich postępowania, muszą pozostawać funkcjonalne. Efektywność reguł formalnych uzależniona jest od tego, jak są wkomponowane w określoną rzeczywistość i czy odpowiadają specyfice przestrzeni politycznej, którą mają kształtować. Będące zaskoczeniem stosunkowo szybkie przejęcie władzy przez dotychczasową antyreżimową opozycję stawiało w wątpliwość funkcjonalność układu instytucjonalnego wyrażonego postanowieniami Okrągłego Stołu. Alternacja władzy doprowadziła więc do zakwestionowania logiki reżimu transakcyjnego, a w odniesieniu do reżimu politycznego *sensu stricto* zauważalna była rozbieżność pomiędzy formalnymi i faktycznymi regułami stanowiącymi o jego specyfice.

Przy zachowaniu odpowiednich proporcji związanych z zaadaptowaniem mechanizmów ograniczonej rywalizacyjności, rozwiązania konstytucyjne z 1989 roku, dotyczące relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, wykazywały podobieństwo do semiprezydencjalizmu w wersji prezydencko-parlamentarnej. Rozstrzygająca w tym względzie była pozycja prezydenta, który

¹³⁰ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 123.

¹³¹ R. TARAS: *Consolidating Democracy in Poland*. Boulder 1995, s. 142.

¹³² A. WOŁEK: *Demokracja nieformalna...*, s. 70.

dysponował szerokim zakresem prerogatyw umożliwiających mu nawet pełnienie roli faktycznego szefa egzekutywy w warunkach jej dualnej struktury. Poza tym dysponował on instrumentami blokowania inicjatyw parlamentu. W ten sposób miał możliwość dominacji zarówno nad rządem, jak i parlamentem. Rzeczywista siła prezydentury gen. Jaruzelskiego, odzwierciedlona poziomem korzystania z uprawnień konstytucyjnych, zasadniczo odbiegała jednak od potencjalnej siły instytucji prezydenta wyznaczonej normami prawnymi. Asymetryczność ta wynikała przede wszystkim z okoliczności, w których gen. Jaruzelski objął urząd prezydenta, oraz sytuacji politycznej, w jakiej przyszło mu ten urząd sprawować. Znaczenie oczywiście miały również czynniki, które określić można mianem indywidualnych, a więc: osobowość, temperament, wiedza polityczna, wykształcenie, czy doświadczenie polityczne. Szeroki wachlarz okoliczności przyczynił się zatem do tego, że prezydent w pierwszej fazie tranzycji nie odegrał roli, jaką zaplanował mu ustrojodawca.

Dla zobrazowania różnicy w zakresie potencjalnej i rzeczywistej siły instytucji prezydenta w okresie, gdy urząd ten sprawował gen. Jaruzelski, warto wykorzystać miernik¹³³ obejmujący dziesięć wskaźników:

- 1) sposób elekcji prezydenta (SE);
- 2) udział prezydenta w powoływaniu premiera, rządu i poszczególnych ministrów (PRz);
- 3) wpływ prezydenta na dymisjonowanie rządu bądź poszczególnych jego członków (ORz);
- 4) wpływ prezydenta na tok pracy rządu (TPRz);
- 5) uprawnienia reaktywne prezydenta w procesie stanowienia prawa (UR);
- 6) uprawnienia inicjatywne w procesie stanowienia prawa (UI);
- 7) uprawnienia prezydenta w zakresie rozwiązywania parlamentu (RP);
- 8) wpływ prezydenta na kreowanie polityki zagranicznej (KPZ);
- 9) zakres prerogatyw prezydenta (ZP);
- 10) odpowiedzialność polityczna prezydenta (OP).

Zgodnie z przyjętą koncepcją każdy wskaźnik przyjmuje wartość od 0 do 1, przy czym im bardziej określone rozwiązanie sprzyja silnej prezydenturze, tym jego wartość jest bliższa 1, z kolei 0 oznacza brak symptomów zwiększających siłę prezydentury. Wartość wskaźnika jest różnicowana co 0,25. W oparciu o powyższe założenia w latach 1989–1990 potencjalna siła polskiej prezydentury wynosiła 6, rzeczywista zaś jej siła determinowana stylem sprawowania urzędu

¹³³ Wśród wielu obecnych w literaturze przedmiotu analiz poświęconych zagadnieniu pomiaru „siły” instytucji prezydenta szczególnie ciekawe są dziewięciowskaźnikowa propozycja Alana Siaroffa (zob.: A. SIAROFF: *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction*. “European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42, s. 287–312) oraz dwudziestosiódmiowskaźnikowa koncepcja, którą przedstawił Timothy Frye (zob.: T. FRYE: *A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies*. “Comparative Political Studies” 1997, Vol. 30, no 5, 523–552).

przez gen. Jaruzelskiego wynosiła 2,75 (tabela 3)¹³⁴. Oznacza to, że założony, konstytucyjny wzorzec prezydentury nie był w latach 1989–1990 realizowany.

Tabela 3. Potencjalna i rzeczywista siła prezydentury w okresie pełnienia urzędu przez gen. Wojciecha Jaruzelskiego

Siła prezydentury	SE	PRz	ORz	TPRz	UR	UI	RP	KPZ	ZP	OP	Suma
Potencjalna	0	1	0,25	0,5	0,75	0,25	1	0,25	1	1	6
Rzeczywista	0	0	0	0	0	0,25	0,25	0,25	1	1	2,75

Źródło: Opracowanie własne.

W polskiej literaturze przedmiotu styl prezydentury jest zazwyczaj charakteryzowany poprzez odwołanie się do dwóch kategorii opisowych: „aktywna” i „bierna” prezydentura¹³⁵. Na tej podstawie prezydenturę gen. Jaruzelskiego można jednoznacznie klasyfikować jako bierną. Jest to efekt oceny stylu sprawowania urzędu dokonywanej „z zewnątrz”, na podstawie obserwacji. Dzięki temu możliwe staje się określenie, czy osoba pełniąca urząd korzysta z przysługujących jej kompetencji często czy rzadko lub też jakie jest jej zaangażowanie na określonym polu polityki państwa. Warto jednak za Jamesem D. Barberem spojrzeć na styl sprawowania urzędu prezydenta również „od wewnątrz”. Wówczas styl jawi się jako „zbiór strategii służących adaptacji, ochronie i wzmacnianiu samooceń”¹³⁶. Uwzględnienie dwóch wymiarów (zewnętrznego i wewnętrznego) stylu prezydentury pozwala scharakteryzować go nie tylko w kategoriach „aktywny – bierny”, ale także „pozytywny – negatywny”. Ten drugi odnosi się do nastawienia osoby pełniącej urząd do swojego działania. Stanowi swoisty łącznik pomiędzy osobowością a przywództwem politycznym, co znajduje odzwierciedlenie w wymiarze zewnętrznym (aktywności bądź bierności). Próbuąc osadzić styl sprawowania urzędu przez gen. Jaruzelskiego w zaproponowanej przez Barbera dwuwymiarowej przestrzeni, należy uznać, iż był to styl bierny i pozytywny¹³⁷. Charakteryzował się on nastawieniem na minimalne wykonywanie obowiązków. Przyjęcie takiego stylu wynikało ze świadomości sytuacji politycznej, w której znalazł się piastun urzędu prezydenckiego, wyznaczonej: wynikami elekcji parlamentarnej, okolicznościami elekcji prezydenckiej, dezintegracją koalicji PZPR i stronnictw sojuszniczych oraz nawiązaniem współpracy przez te ostatnie z OKP, a w dalszej kolejności powstaniem rządu Mazowieckiego i postępującym procesem demokratyzacji życia politycznego. W tych okolicznościach prezydent,

¹³⁴ Szerzej na temat narzędzia pomiaru oraz uzasadnienia wartości poszczególnych wskaźników zob.: R. GLAJCAR: *Ewolucja siły polskiej prezydentury...*, s. 179–206.

¹³⁵ T. SŁOMKA: *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Warszawa 2005, s. 214.

¹³⁶ Cyt. za: J.D. BARBER: *Classifying and Predicting Presidential Styles: Two „Weak” Presidents*. „Journal of Social Issues” 1968, Vol. 24, no 3, s. 52.

¹³⁷ Ibidem, s. 53.

jawiący się jako podmiot blokujący prodemokratyczne zmiany poprzez nadmierne korzystanie z uprawnień reaktywnych w procesie legislacyjnym, czy też utrudniający rządowi wszczynanie głębokich reform politycznych i gospodarczych, nie miał racji bytu. Wypada się zgodzić z Mojakiem piszącym, że: „W. Jaruzelski nie podjął się realizowania funkcji »gwaranta instytucjonalnej i ustrojowej ciągłości« Polski. [...] Wydaje się, że generalnie prezydent W. Jaruzelski odegrał rolę »parasola« nad realizowanymi reformami, jednakże w innym wymiarze niż to zakładano, wprowadzając urząd prezydenta w roku 1989”¹³⁸.

Stwierdzenie, że styl prezydentury gen. Jaruzelskiego odbiegał zasadniczo od modelu konstytucyjnego, jest niewystarczające. Należy bowiem wskazać, że praktyczny wymiar sprawowania urzędu głowy państwa był jednym z głównych powodów wykrystalizowania się zupełnie innego, niż wskazywały reguły formalne modelu reżimu politycznego *sensu stricto*. Fakt, iż prezydent korzystał nader oszczędnie z przysługujących mu kompetencji (np. tylko dwukrotnie skorzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej i jeden raz z veta), a także nie przejawiał ambicji do pełnienia roli szefa egzekutywy, pozostawiając rządowi z premierem na czele kierownictwo egzekutywą, stanowiło istotną przesłankę na rzecz uznania, że reżim polityczny *sensu stricto* wykazywał cechy typowe raczej dla parlamentaryzmu niż semiprezydencjalizmu.

Wskazując na parlamentaryzm jako model reżimu politycznego stanowiący wzorzec, do którego można by odnieść relacje między parlamentem, prezydentem i rządem w pierwszej fazie tranzycji (1989–1990), należy to czynić ze świadomością, że demokratyzacja na poziomie praktyki politycznej wyprzedziła demokratyzację w wymiarze ustrojowym. Zestawienie tych dwóch wymiarów wyjątkowo mocno uzewnętrznia hybrydalny charakter polskiego reżimu politycznego w pierwszej fazie tranzycji. Po pierwsze, nie można zapominać o tym, że rozstrzygnięcia konstytucyjne przyjęte nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 roku naruszały fundamenty ustrojowe reżimu niedemokratycznego, jednocześnie nie zamykając drogi do kształtowania się demokratycznych reguł gry. Po drugie, relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem na gruncie konstytucyjnym zostały oparte na wzorcach instytucjonalnych odpowiadających różnym modelom demokratycznych reżimów politycznych, aczkolwiek wykorzystano również rozwiązania dla nich obce. Po trzecie, od wyborów parlamentarnych z czerwca 1989 roku sytuacja polityczna zaczęła się rozwijać inaczej niż zakładano. Demokratyzacja życia politycznego stawała się faktem, a jednym z najbardziej widocznych tego przejawów było pozbawienie dotychczasowej partii hegemonicznej kontroli nad rządem. Jednocześnie sejm, który nie był wybrany w całkowicie rywalizacyjnych wyborach, i prezydent wybrany przez Zgromadzenie Narodowe niemające w pełni demokratycznej legitymizacji, stanowiły swoistą pozostałość porozumień okrągłostołowych. Zasadność ich przestrzegania z kolei

¹³⁸ Cyt. za: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 307.

w miarę upływu czasu podawana była coraz bardziej w wątpliwość. Całkowicie bezprzedmiotowe stały się one wraz z rozwiązaniem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej, w styczniu 1990 roku. Jednak stworzony wzorzec ustrojowy przetrwał, z tym że nie mógł on być w pełni wykorzystany¹³⁹. Praktyka polityczna okazała się niezmiernie ważnym czynnikiem kształtowania wzajemnych relacji między parlamentem, prezydentem i rządem.

Fakt, iż reżim polityczny *sensu stricto* rozwijał się w logice parlamentaryzmu, nie oznaczał, że parlament stał się zwierzchnim organem w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Z jednej strony demokratyczną legitymizację senatu przyćmiewał asymetryczny model bikameralizmu, który rozstrzygał o tym, że izba druga nie posiadała wystarczającego zakresu uprawnień pozwalających jej odgrywać istotną rolę w relacjach z prezydentem i rządem. Z drugiej strony względy legitymizacyjne ograniczały sejmowi możliwość dominacji nad rządem, nawet w sytuacji przyjęcia przez prezydenta defensywnej roli względem parlamentu. Doskonale obrazowały to m.in. opisane wyżej okoliczności, związane z powołaniem rządu Mazowieckiego, kiedy zasadnicze decyzje były podejmowane poza sejmem, a izba ta w zasadzie tylko je zaakceptowała.

Istotną determinantą roli i znaczenia parlamentu w jego relacjach z rządem były zmiany krajobrazu politycznego na arenie parlamentarnej. W pierwszej fazie tranzykcji, umownie trwającej od czerwca 1989 roku do zakończenia kadencji prezydenckiej gen. Jaruzelskiego, miało miejsce kilka wydarzeń, które nie sprzyjały wzmocnieniu pozycji sejmu względem rządu.

Po pierwsze, nastąpiła rzeczywista alternacja władzy, oznaczająca nie tylko włączenie dotychczasowej opozycji w procesy rządzenia państwem, ale przejęcie przez nią kierownictwa i odpowiedzialności za ich przebieg. Jednocześnie doszło do utworzenia nadwyzkowej koalicji stanowiącej parlamentarne zaplecze rządu, której uczestnikami były ugrupowania dotychczas rywalizujące ze sobą (choć na nierównych zasadach). W ten sposób zacierał się podział na rządzących i opozycję, stanowiący istotę rywalizacji politycznej na poziomie parlamentarnym. Sytuację polityczną na arenie parlamentarnej aż do początku 1990 roku należałoby zatem opisywać raczej w kategoriach kooperacji niż rywalizacji pomiędzy obecnymi na niej ugrupowaniami. Dzięki temu przewagę nad parlamentem zyskiwał rząd, który mógł zacząć odgrywać rolę inicjatora reform. Takiemu scenariuszowi sprzyjało szerokie społeczne poparcie, którym (zwłaszcza w ciągu pierwszych kilku miesięcy swojego funkcjonowania) cieszył się rząd Mazowieckiego. Jego źródłem był w znacznej mierze deficyt legitymizacyjny, na który cierpiały dwa inne organy, czyli sejm i prezydent¹⁴⁰. W ten sposób poparcie dla rządu Mazowieckiego wynikało z tego, że organ ten w jakiejś

¹³⁹ Jedną z najważniejszych zmian konstytucyjnych, której celem było wprowadzenie rozwiązań zmierzających do prawnego usankcjonowania istniejącego stanu politycznego, przeprowadzono 29 grudnia 1989 roku. Zob.: *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji...*

¹⁴⁰ A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce rywalizacji politycznej...*, s. 167.

mierze odzwierciedlał (choć w sposób ekwiwalentny) rzeczywiste preferencje wyborcze elektoratu w zakresie tego, jakie środowisko polityczne powinno rządzić. Nie zostało to wprowadzie uwewnętrznione rozkładem mandatów poselskich, ale wyrażone zostało ostatecznie dystrybucją władzy na poziomie egzekutywy.

Po drugie, już pod koniec 1989 roku, a zwłaszcza w 1990 roku i później – w 1991 roku, doszło do licznych zmian, które zasadniczo zmodyfikowały strukturę parlamentu w wymiarze politycznym. Był to z jednej strony efekt tego, że z czasem spór o wartości (demokracja, gospodarka rynkowa itd.) był zastępowany sporem o interesy, co oznaczało powstawanie podłoża dla kształtowania się nowych ugrupowań politycznych już w warunkach pełnego pluralizmu. Z drugiej strony, zmiany organizacyjne stanowiły próbę akomodacji różnych środowisk politycznych do istniejących warunków. Procesy te objęły swoim zasięgiem zarówno formacje polityczne wywodzące się z PRL, jak również dawną opozycję solidarnościową¹⁴¹. Tym samym tworząca się przestrzeń rywalizacji politycznej na arenie parlamentarnej stawała się coraz bardziej skomplikowana. Na początku X kadencji podziały w sejmie były stosunkowo klarowne. Swoją reprezentację w tej izbie parlamentu miało siedem ugrupowań. Pod koniec kadencji struktura polityczna sejmu obejmowała czternaście podmiotów, a największymi z nich były Obywatelski Klub Parlamentarny, zrzeszający 105 posłów, i Parlamentarny Klub Lewicy Demokratycznej, liczący 102 posłów¹⁴². Postępujące rozdrobnienie polityczne w sejmie nie sprzyjało krystalizowaniu się czytelnych wzorców rywalizacji i kooperacji między ugrupowaniami parlamentarnymi. Był to jeden z istotnych elementów osłabiających pozycję sejmu względem rządu. Postępujące rozdrobnienie polityczne w sejmie powodowało, że nie był on w stanie skutecznie egzekwować odpowiedzialności politycznej rządu. Dawało to temu ostatniemu możliwość działania w warunkach swego rodzaju autonomii, zwłaszcza że wielu posłów OKP bardziej koncentrowało się na obronie rządu Mazowieckiego jako symbolu przejęcia władzy przez ich środowisko polityczne, niż gotowe było rozliczać go z podjętych bądź niepodjętych decyzji politycznych.

Po trzecie w końcu, należy zwrócić uwagę na konflikt, do jakiego doszło na początku 1990 roku pomiędzy premierem Mazowieckim a Wałęsą, liderem „Solidarności”. Nastąpiło to po rozpadzie PZPR, choć symptomy napięcia pomiędzy obydwoma politykami pojawiały się już wcześniej. Wynikały one głównie z faktu, że Wałęsa pragnął dominować na scenie politycznej. Zamierzał on odgrywać rolę „szarej eminencji”, a więc kogoś, kto wprowadzie nie zajmuje żadnego oficjalnego stanowiska państwowego, ale potrafi „sterować” procesami rządzenia¹⁴³. To oczywiście oznaczałoby pomniejszenie roli premiera, na co Mazowiecki

¹⁴¹ R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 174–210.

¹⁴² M. CHMAJ: *Sejm „kontraktowy”...*, s. 63.

¹⁴³ W literaturze przedmiotu znaleźć można wiele wskazań dotyczących podobieństwa stylów przywództwa politycznego Lecha Wałęsy i Józefa Piłsudskiego. Zob. m.in.: T.G. ASH: *The Magic Lantern. The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*. New York 1990,

nie zamierzał się godzić. Z czasem konflikt ten okazał się brzemienny w skutkach dla środowiska dawniej opozycji solidarnościowej. Doprowadził on do „wojny na górze”¹⁴⁴. Charakterystyczne było to, że spór rozegrał się w zasadzie poza parlamentem, ale jego konsekwencje miały wpływ na kształt areny parlamentarnej, gdzie OKP podzielił się na zwolenników premiera i przewodniczącego „Solidarności”¹⁴⁵.

Opisane wydarzenia i procesy nie pozwoliły sejmowi na skuteczne realizowanie funkcji kontrolnej względem rządu. Ten ostatni utrzymał autonomiczną pozycję, choć pojawiały się liczne próby jej podważenia ze strony aktorów politycznych funkcjonujących w środowisku pozaparlamentarnym. Jednocześnie parlament stanowił oparcie dla rządu w czasie przeprowadzania reform. W zasadzie nie dochodziło na tym tle do poważniejszych konfliktów, a głosowania nad przyjęciem ustaw przyjmowane były zazwyczaj znaczną większością głosów. Pewne symptomy kryzysu pomiędzy sejmem i rządem zauważalne były dopiero wtedy, gdy „wojna na górze” odcisnęła piętno na nastrojach wśród parlamentarzystów. Niemniej jednak trafna wydaje się konstatacja Janiny Paradowskiej: „Odnosiłam wrażenie, że Sejm nie spełniał funkcji kontrolnej nie chcąc wikłać rządu [...] w sprawy, które mogą być przeciwko temu rządowi wykorzystane. Jakby nie chciał narażać na szwank autorytetu ekipy sprawującej władzę wykonawczą”¹⁴⁶.

Uznając zatem, że reżim polityczny *sensu stricto* działał w latach 1989–1990 w logice parlamentaryzmu, należy jednocześnie pamiętać o kontekście sytuacyjnym, w którym to następowało. Wyjątkowość sytuacji polegała na tym, że praktyka polityczna wymykała się formalnym regułom znajdującym wyraz w ustawie zasadniczej. Dlatego też faktyczne relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem były bardziej przejawem poszukiwania optymalnego modelu wzajemnego współistnienia niż wyrazem realizacji wzorca konstytucyjnego. Stanowiąca jeden z najbardziej rozpoznawalnych elementów kształtującego się układu instytucjonalnego, rzeczywista słabość instytucji prezydenta, rozstrzygała o uznaniu parlamentaryzmu jako modelu demokratycznego reżimu politycznego najbliższego ówczesnej sytuacji. Jednocześnie relacje pomiędzy parlamentem a rządem nie w pełni odpowiadały założeniom parlamentaryzmu. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że parlament w rzeczywistości nie był w stanie

s. 34–35; T.A. BAYLIS: *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*. „World Politics” 1996, Vol. 48, no 3, s. 304; J.J. WIATR: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*. Łódź 2008, s. 94.

¹⁴⁴ J. KURSKI: *Wódz*. Warszawa 1991, s. 103–104. Wywołanie „wojny na górze” przypisywane jest Lechowi Wałęsie. On jednak z taką oceną się nie zgadza. W swojej autobiografii pisze: „Wyciągnięto z kontekstu moją wypowiedź z konferencji prasowej, gdzie zacytowałem definicję demokracji jako wojny każdego z każdym, w żelaznych ramach prawa. Były to słowa z paryskiej »Kultury«”. Cyt. za: L. WAŁĘSA: *Droga do prawdy. Autobiografia*. Warszawa 2008, s. 336.

¹⁴⁵ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 207.

¹⁴⁶ Cyt. za: M. KOZAKIEWICZ: *Byłem marszałkiem...*, s. 40.

realizować wszystkich przypisanych mu względem rządu funkcji. Z jednej strony decydowały o tym formalne ograniczenia instytucjonalne (senat), z drugiej względy legitymizacyjne i polityczne (sejm). W ten sposób zwiększał się potencjał autonomii rządu względem parlamentu, co oznaczało, że podstawowa cecha parlamentaryzmu, wyrażająca się odpowiedzialnością rządu przed parlamentem, miała zupełnie inne znaczenie od tego, które znane jest z zachodnioeuropejskich demokracji. Trudno zatem przyjąć, że ówczesny reżim polityczny odpowiadał modelowi parlamentarnemu, dlatego za bardziej właściwe należy uznać twierdzenie o jego funkcjonowaniu w logice parlamentaryzmu. Mechanizmy znane temu modelowi demokratycznego reżimu politycznego formalnie istniały, ich rzeczywista implementacja wymagała jednak zrozumienia kontekstu sytuacyjnego. W zasadzie trzeba by zwrócić uwagę przede wszystkim na to, że instytucjonalny wymiar zależności pomiędzy organami legislatywy i egzekutywy został zmodyfikowany przez wykrystalizowanie się nieprzewidzianej w trakcie obrad Okrągłego Stołu sytuacji politycznej. Przez to wzajemne oddziaływanie na siebie poszczególnych organów tworzących „Duży Trójkąt Władzy” było słabsze niż zakładano. Dodatkowo efekt ten został spotęgowany umacnianiem się ośrodka politycznego formalnie niezwiązanego z którąkolwiek z gałęzi władzy. Faktyczna pozycja Wałęsy i jego polityczne aspiracje wpływały na funkcjonowanie zarówno legislatywy, jak i egzekutywy. Okazało się, że klimat polityczny bardziej sprzyjał pojmowaniu władzy jako możliwości dominowania nad kimś niż jako zdolności do realizacji określonych celów¹⁴⁷. To pogłębiało tendencje zmierzające do koncentracji władzy, co w kolejnym okresie prowadziło do wzmocnienia władzy prezydenckiej.

2.5. Druga faza tranzycji (1990–1991) – w logice semiprezydencjalizmu

29 stycznia 1990 roku została rozwiązana Polska Zjednoczona Partia Robotnicza. W związku z tym zasadne było pytanie o dalsze przestrzeganie postanowień Okrągłego Stołu. Kwestia ta wywołała sporo kontrowersji wśród kierownictwa „Solidarności” i członków Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Doprowadziło to do rozłamu w szeregach dawnej opozycji solidarnościowej. Wyodrębniły się dwie grupy polityków. Zwolennikami dalszego przestrzegania porozumień okrągłostołowych byli m.in. premier Mazowiecki i szef OKP Geremek. Zwolennikiem alternatywnego programu działania, zakładającego konieczność przyspieszenia zmian, w tym dalszych reform ustrojowych, był Wałęsa wraz z grupą swoich współpracowników i zwolenników. Uważali oni dalsze

¹⁴⁷ P. CZARNECKI: *Autorytaryzm a demokracja. Przemiany ustrojowe w Polsce po roku 1989*. Warszawa 2009, s. 73.

przestrzeganie porozumień okrągłostołowych za niezasadne, zwłaszcza w sytuacji, gdy na scenie politycznej nie było już PZPR.

Dynamicznie zmieniająca się w 1990 roku sytuacja na scenie politycznej doprowadziła do wykrystalizowania się nowych wzorców rywalizacji politycznej, w ramach której zaczęły się uzewnętrzniać antagonizmy pomiędzy przedstawicielami środowiska politycznego występującego do tej pory pod wspólnym szyldem „Solidarności”. Kwestiami spornymi okazało się nie tylko tempo dalszych zmian, ale również zagadnienia odnoszące się do formalnego układu instytucjonalnego, co w konsekwencji musiało się odbić na specyfice reżimu politycznego *sensu stricto*. Równie istotnym czynnikiem kształtowania rzeczywistych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem stały się ambicje indywidualnych aktorów politycznych. Ich działania nierzadko charakteryzowało dążenie do maksymalnego poszerzania zakresu własnych uprawnień. W tej sytuacji mało prawdopodobne było budowanie układu instytucjonalnego na bazie jednego z tradycyjnych, demokratycznych modeli reżimu politycznego. Specyfika rywalizacji w tym obszarze wskazywała, iż należy raczej spodziewać się dalszego kreowania rozwiązań hybrydowych. Poza tym, jak wskazuje Wiktor Osiatyński, w 1990 roku politycy nie traktowali jeszcze formalnych rozwiązań instytucjonalnych jako najważniejszego wzorca zachowań w sferze wzajemnych relacji pomiędzy organami państwowymi. „Myślano raczej w kategoriach układów politycznych, negocjacji, gier, przetargów i znajdowania kompromisów, nie zaś posługiwania się konstytucją...”¹⁴⁸. Instrumentalny stosunek do formalnych reguł gry okazał się trwałym dziedzictwem poprzedniego systemu, który wpływał na funkcjonowanie poszczególnych organów państwowych i ich wzajemne relacje.

Na tle sporu o tempo zmian kwestią kluczową stała się prezydentura. Problematyka instytucji prezydenta w 1990 roku łączyła w sobie dwa istotne zagadnienia. Po pierwsze, odnosiła się bezpośrednio do problemu kontynuacji bądź zerwania z realizacją porozumień okrągłostołowych. Po drugie, jednoosobowość tej instytucji rozstrzygała o tym, że walka o obsadę tego urzędu musiała oznaczać rywalizację o przywództwo polityczne, co w warunkach „wojny na górze” nabierało szczególnego znaczenia.

Lansowane przez Wałęsę i sprzyjające mu środowisko polityczne Porozumienia Centrum hasło ostatecznego odstąpienia od realizacji *Porozumień Okrągłego Stołu* i przyspieszenia procesów demokratyzacyjnych oznaczało zwrócenie uwagi na te organy państwowe, których legitymizacja nie opierała się na decyzji suwerena, ale była wynikiem ustaleń zawartych na poziomie elit politycznych. W ten sposób zaczęto podważać sens pozostawiania gen. Jaruzelskiego na fotelu prezydenckim. Sam zainteresowany zdawał sobie zresztą doskonale sprawę z tego, że jego kadencja ulegnie skróceniu, na co wskazywał w wywiadzie dla „US

¹⁴⁸ Cyt. za: W. OSIATYŃSKI: *Stracony moment*. W: R. CHRUŚCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001, s. 70.

Today” na początku 1990 roku¹⁴⁹. Niemniej jednak presja na gen. Jaruzelskiego, by ustąpił ze stanowiska, była coraz większa. Wiodącą rolę w tym zakresie odegrało Porozumienie Centrum, które jednocześnie zgłosiło kandydaturę Wałęsę na urząd prezydenta. Spodziewano się przy tym, że przywódca „Solidarności” nie będzie miał kontrkandydata. PC, koncentrując się na personaliach, nie proponowało zmian w zakresie sposobu wyboru głowy państwa. Elekcji zatem miałyby dokonać Zgromadzenie Narodowe, a w dalszej kolejności odbyłyby się wybory do parlamentu, który miałby uchwalić nową ustawę zasadniczą¹⁵⁰. Takiego scenariusza nie akceptowała jednak ta część polityków, która wywodziła się z „Solidarności” i skupiona była wokół kierownictwa Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego i Ruchu Obywatelskiego Akcja Demokratyczna. To środowisko polityczne wysunęło kandydaturę Mazowieckiego na urząd prezydenta, jednocześnie wskazując potrzebę wprowadzenia zmiany sposobu wyboru głowy państwa. Warto zwrócić uwagę, że idea powszechnych wyborów prezydenckich nie wynikała z dążenia do osiągnięcia instytucjonalnej spójności. Nie chodziło o to, by szeroki zakres władzy prezydenckiej powiązać z mechanizmem legitymizacyjnym. Rozstrzygająca dla przedstawienia propozycji zmian w sposobie elekcji prezydenckiej okazała się bieżąca walka polityczna. Zgłoszenie kandydatury Mazowieckiego należy postrzegać jako chęć zablokowania aspiracji Wałęsy do prezydentury. Lansowanie idei wyborów powszechnych argumentowano z kolei tym, że odwołanie się do ostatecznej instancji (narodu) jest najlepszym sposobem rozwiązania sporu personalno-politycznego pomiędzy środowiskami politycznymi skupionymi wokół Mazowieckiego i Wałęsy¹⁵¹. Ostatecznie idea powszechnych wyborów prezydenckich zyskała również akceptację przywódcy „Solidarności”¹⁵².

We wrześniu 1990 roku posłowie Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego złożyli dwa projekty ustaw. Pierwszy dotyczył zmiany konstytucji, a drugi wyborów prezydenta. Prezydent gen. Jaruzelski, widząc działania posłów OKP, a także zdając sobie sprawę z atmosfery panującej wokół jego osoby, przesłał marszałkowi sejmu list z prośbą o skrócenie swojej kadencji prezydenckiej. 21 września 1990 roku sejm podjął uchwałę, z której wynikało, że należy „skrócić X kadencję Sejmu, co oznacza też skrócenie kadencji Senatu; z obecnej perspektywy wydaje się możliwe podjęcie do końca I kwartału 1991 r. decyzji o terminie samorozwiązania Sejmu”. W dalszej części napisano, że należy „w związku z oświadczeniem

¹⁴⁹ W. PAWŁOWSKI: *Skóra na niedźwiedziu*. „Polityka” 1990, nr 9.

¹⁵⁰ A.K. PIASECKI: *Wybory parlamentarne...*, s. 220.

¹⁵¹ J. CIAPALA: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 77.

¹⁵² Bardzo prawdopodobne wydaje się to, że gdyby utrzymano sposób wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe, wyniki elekcji z 1990 roku mogły być inne. Większe szanse miałby Tadeusz Mazowiecki, który mógł liczyć na poparcie licznej grupy parlamentarzystów z ugrupowań postkomunistycznych. W zasadniczy sposób mogłoby to wpłynąć na kierunek ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto*.

Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej uznającego celowość skrócenia kadencji prezydenckiej podjąć przewidziane prawem działania legislacyjne, tak aby powszechne wybory Prezydenta mogły się odbyć nie później niż w grudniu br.”¹⁵³. Plany dotyczące przeprowadzenia wyborów prezydenckich jeszcze w 1990 roku wymusiły zwiększenie tempa odpowiednich prac legislacyjnych, które ostatecznie zakończono przyjęciem 27 września 1990 roku:

- 1) ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁴;
- 2) ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁵.

Na podstawie obydwu aktów prawnych dokonano diametralnej zmiany dotychczasowych reguł elekcji głowy państwa. Po raz pierwszy w historii Polski prezydenta miał wybierać naród w powszechnych i bezpośrednich wyborach.

Biorąc pod uwagę genezę obowiązującego od 1990 roku sposobu elekcji prezydenckiej, należy zwrócić uwagę na to, że to względy polityczne, a nie chęć budowy spójnego układu instytucjonalnego, okazały się czynnikiem rozstrzygającym o wyborze kierunku podjętych zmian konstytucyjnych. Jednocześnie sama decyzja nie zaskakiwała, zgodnie bowiem z ustaleniami zawartymi przy Okrągłym Stole Zgromadzenie Narodowe miało dokonać wyboru tylko pierwszego prezydenta. Pewnym zaskoczeniem mogło natomiast być tempo, w jakim zmiana ta została przeprowadzona. Wpisywało się to jednak w ciąg wydarzeń politycznych, których przebieg po wyborach parlamentarnych z 4 czerwca 1989 roku wymknął się wszelkim planom i uzgodnieniom.

Podjęcie decyzji o tym, że wybory prezydenckie będą miały powszechny i bezpośredni charakter, było jednym z najważniejszych rozstrzygnięć, biorąc pod uwagę jego wpływ na kształtowanie reżimu politycznego *sensu stricto*. Uwzględniając zakres kompetencji głowy państwa, wyznaczony postanowieniami znowelizowanej 7 kwietnia 1989 roku ustawy zasadniczej, wprowadzony we wrześniu 1990 roku, tryb wyborów głowy państwa był uzasadniony¹⁵⁶. Oczywiście niektóre z kompetencji przypisanych tej instytucji straciły znaczenie wraz z wykrystalizowaniem się nowego układu sił politycznych po wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 roku, niemniej jednak potencjalna siła instytucji prezydenta nadal była znacząca. Nie można bowiem zapominać o tym, że w praktyce decyzje prezydenta aż do wejścia w życie Małej konstytucji z 1992 roku nie były objęte kontrasygnatą członków rządu. Zatem, bez względu na okoliczności, które doprowadziły do zmiany zasad wyboru prezydenta, w 1990 roku wystąpiła kongruencja pomiędzy rolą i znaczeniem instytucji prezydenta

¹⁵³ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 1990 r. o skróceniu X kadencji Sejmu oraz kadencji Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1990 roku, Nr 36, poz. 289.

¹⁵⁴ „Dziennik Ustaw” z 1990 roku, Nr 67, poz. 397.

¹⁵⁵ „Dziennik Ustaw” z 1990 roku, Nr 67, poz. 398.

¹⁵⁶ D. GÓRCEKI: *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*. „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2(14), s. 21.

w systemie politycznym a sposobem legitymizowania jego władzy. Z jednej strony szeroki zakres kompetencji prezydenta uzasadniał jego wybór bezpośrednio przez suwerena, z drugiej zaś przyjęty tryb elekcji prezydenckiej pozwalał oczekiwać aktywności i skuteczności głowy państwa w podejmowanych działaniach, tym bardziej że konstytucja dawała ku temu znaczne możliwości.

Nowe rozwiązania w zakresie sposobu wyboru prezydenta okazały się trwałe. W okresie tranzycji nie zdawano sobie jeszcze sprawy z faktu, że pewnych rozwiązań nie będzie można już zmienić, a zwłaszcza cofnąć się do stanu poprzedniego. W odniesieniu do wyborów prezydenckich taki *come back* okazał się niemożliwy. Po pierwsze, należało się spodziewać, że wszelkie próby powrotu do pozapowszechnego sposobu elekcji musiały napotkać opór tych, którzy w takiej zmianie dostrzegali ograniczenie możliwości wpływu obywateli na proces rządzenia w państwie. Po drugie, powrót do rozwiązań sprzed września 1990 roku oznaczałby osłabienie pozycji prezydenta w relacjach z parlamentem. Tymczasem w warunkach transformacji ustrojowej każdy organ władzy dąży raczej do wzmocnienia swojej pozycji i przeciwstawia się tendencjom zmierzającym do odebrania mu pewnych uprawnień i osłabienia siły mandatu¹⁵⁷. Skutkowało to tym, że ograniczenie w przyszłości kompetencji prezydenta bez modyfikacji w zakresie sposobu jego wyboru oznaczało pojawienie się tendencji ukierunkowanych na brak kongruencji pomiędzy możliwościami władczymi głowy państwa a sposobem ich legitymizacji. Są także tacy, którzy jednoznacznie krytykują decyzję z września 1990 roku. Jan Rokita po ponad dwudziestu latach tak ocenił wprowadzenie zasady powszechnej elekcji prezydenckiej: „Bez wątpienia z perspektywy przyszłego ustroju państwa był to najbardziej poroniony projekt ustrojowy, jaki został przeprowadzony w wolnej Polsce. Tak zrodziła się nieszcześna dwugłowa egzekutywa, będąca źródłem tylu późniejszych nieszczeń...”¹⁵⁸. Abstrahując od pewnych uproszczeń typowych dla publicystyki politycznej, należy uznać, że nowy sposób elekcji prezydenta znacząco wpłynął na kształtowanie się reżimu politycznego *sensu stricto* w III RP, a dwuczłonowość egzekutywy nabrała nowego znaczenia. Wprawdzie o dualizmie egzekutywy rozstrzygnięto już w 1989 roku, lecz po zmianie konstytucyjnej z września 1990 roku należało oczekiwać, że relacje pomiędzy tworzącymi ją organami zostaną znacznie zmodyfikowane. Nowy sposób legitymizacji władzy prezydenckiej otwierał przed przyszłym piastunem tego urzędu perspektywę aktywnego udziału w realizacji zadań przypisanych egzekutywie. W związku z tym bardzo prawdopodobne było pojawienie się sytuacji konfliktowej pomiędzy prezydentem a rządem, na czele z premierem.

¹⁵⁷ W. OSIATYŃSKI: *Stracony...*, s. 64.

¹⁵⁸ Cyt. za: J. ROKITA: *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*. Warszawa 2013, s. 55.

Przyjęcie zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich było wyrazem wzmocnienia wykonawczej gałęzi władzy, a jednocześnie stwarzało warunki do wykryształizowania się mocnego przywództwa w ramach egzekutywy¹⁵⁹. Sama zmiana konstytucyjna określała wyłącznie kierunek ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto*, ale nie przesądzała o tym, jaki będzie jego ostateczny charakter. Nie można wszakże zapominać, że konkretne urzędy sprawują ludzie, a behawioralne aspekty przywództwa politycznego mogą korygować konstytucyjny wzorzec¹⁶⁰, o czym dobitnie świadczył chociażby styl sprawowania urzędu prezydenta przez gen. Jaruzelskiego. Niemniej jednak prawdopodobieństwo przesunięcia się politycznego środka ciężkości w ramach egzekutywy po pierwszych powszechnych wyborach prezydenckich było niemalże sprawą przesądzoną. Po pierwsze, głowa państwa mogła powoływać się na demokratyczną legitymizację, co dawało jej przewagę w relacjach z „Sejmem kontraktowym”. Po drugie, po rozpoczęciu „wojny na górze” i zmianach organizacyjnych na scenie politycznej powoli znikał parasol ochronny, który wcześniej rozpościł się nad rządem, traktowanym mniej więcej do połowy 1990 roku jako organ niepodlegający zmasowanym atakom politycznym i szerokiej krytyce. Coraz częściej wskazywano za to na dobre relacje rządu ze środowiskiem postkomunistycznym i prezydentem gen. Jaruzelskim, co dla niemałego kręgu polityków związanych z „Solidarnością” było wadą, a nie zaletą. Po trzecie, poprzez fakt, że rywalizacja o prezydenturę była ostateczną rozgrywką o przywództwo polityczne pomiędzy Wałęsą i Mazowieckim, stawało się oczywiste, że przyszły prezydent (bez względu na to, kto by miał objąć tę funkcję) zyska dominującą pozycję w ramach egzekutywy. Dodatkowym elementem wzmacniającym pozycję przyszłego prezydenta był szeroki zakres przypisanych temu urzędowi konstytucyjnych prerogatyw. Po czwarte w końcu, przebieg wydarzeń związanych z walką o kształt instytucji prezydenta w trakcie obrad Okrągłego Stołu i fakt objęcia tego urzędu przez lidera PZPR w lipcu 1989 roku narzuciły określony sposób myślenia o polskiej prezydenturze. Matyja uznał, że prowadziło to do „wzmocnienia symbolicznego znaczenia urzędu prezydenta”¹⁶¹, który stał się naturalnym miejscem dla lidera. Taki sposób myślenia charakteryzował później również przedstawiciele środowisk politycznych wywodzących się z „Solidarności”. Logiczną konsekwencją uznania, że fotel prezydencki jest miejscem dla lidera określonego obozu politycznego, było przekonanie o konieczności posiadania przez niego nie tylko symbolicznych, ale rzeczywistych atrybutów władzy. Wpływało ono na postrzeganie instytucji prezydenta, jak również odcisnęło piętno na rywalizacji o jej kształt

¹⁵⁹ R. ELGIE: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*. In: *Semi-Presidentialism and Democracy*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP, YU-SHAN WU. New York 2011, s. 14.

¹⁶⁰ Zob.: P. WINCZOREK: *Subiektywne spojrzenie na przemiany ustrojowe lat 1989–2009*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. 71, z. 2, s. 36–37.

¹⁶¹ Cyt. za: R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 211.

w procesie opracowywania Konstytucji RP. Zmiana w tym zakresie nastąpiła dopiero w drugiej dekadzie transformacji systemowej.

Pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory prezydenckie zakończyły się zwycięstwem Wałęsy, porażkę natomiast poniósł Mazowiecki. Urzędujący premier nie wszedł nawet do drugiej tury. Przegrał z bliżej nieznanym Stanisławem Tymińskim, co stanowiło nie lada zaskoczenie dla coraz bardziej zdeintegrowanego środowiska politycznego „Solidarności”. Naturalną konsekwencją porażki Mazowieckiego była jego dymisja z funkcji premiera.

Rozmiar zwycięstwa Wałęsy¹⁶² nie pozostawiał wątpliwości, że obywatele w nim upatrywali przywódcę, który winien kierować procesami dalszych zmian. Asymetryczny model bikameralizmu w połączeniu ze słabym pod kątem legitymizacyjnym „Sejmem kontraktowym” powodował, że nowy prezydent w sposób naturalny był predestynowany do zajęcia dominującej pozycji w „Dużym Trójkącie Władzy”. Wałęsa doskonale zdawał sobie z tego sprawę i nie zamierzał dzielić się władzą. W konsekwencji po wyborach prezydenckich z 1990 roku reżim polityczny *sensu stricto* wszedł w nową fazę rozwoju. Trwała ona prawie rok i zakończyła się wraz z wyborami parlamentarnymi w 1991 roku. Na jej specyfikę w największym stopniu wpływały:

- 1) asymetryczny model bikameralizmu w połączeniu z deficytem demokratycznej legitymizacji „Sejmu kontraktowego”;
- 2) dwuczłonowość egzekutywy;
- 3) opierający się na bezpośrednim społecznym poparciu mocny mandat prezydenta;
- 4) słabość partii politycznych;
- 5) przejawy autorytarnego stylu działania Wałęsy.

Wyżej wymienione czynniki determinowały zmianę kierunku ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto*. O ile w latach 1989–1990 działał on w logice parlamentarizmu, albo, zgodnie z oceną Frances Millard, jak „normalny parlamentarizm w warunkach rządu większościowego”¹⁶³, o tyle po wyborach prezydenckich z 1990 roku rozpoczął się proces jego prezydencjalizacji. Najogólniej rzecz ujmując, przejawia się on rzeczywistym wzmocnieniem pozycji organów egzekutywy względem legislatywy w ramach istniejącego modelu, ze szczególnym uwzględnieniem organu jednoosobowego¹⁶⁴. Procesowi temu w Polsce od

¹⁶² O wielkości poparcia oraz charakterystyce elektoratu popierającego Lecha Wałęsę w drugiej turze wyborów pisze: J. RACIBORSKI: *Polskie wybory...*, s. 74–75.

¹⁶³ Cyt. za: F. MILLARD: *Polish Politics and Society*. London 1999, s. 36.

¹⁶⁴ T. POGUNTKE, P. WEBB: *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*. In: *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Eds. T. POGUNTKE, P. WEBB. Oxford 2005, s. 1–24; zob. także: R. GLAJCAR: *Egzekutywa we współczesnych reżimach demokratycznych*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, Vol. 38, s. 192.

końca 1990 roku sprzyjały zarówno instytucjonalne wzorce zakodowane w normach prawnych, jak i kontekst sytuacyjny.

Fakt, że powszechne wybory prezydenckie poprzedziły w pełni rywalizacyjną elekcję parlamentarną, wpłynął na wyeksponowanie znaczenia zjawiska personalizacji polityki w Polsce. Sprzyjało to podkreśleniu roli i znaczenia organów jednoosobowych. W konsekwencji znalazło odzwierciedlenie w rzeczywistych relacjach wewnątrz egzekutywy, a także na linii legislatywa – egzekutywa.

Wybory prezydenckie z 1990 roku były w rzeczywistości rywalizacją o przywództwo nad egzekutywą. Rozstrzygały o tym legitymizacyjne niedostatki Sejmu X kadencji i fakt udziału w wyborach urzędującego premiera. Po zwycięstwie wyborczym Wałęsa nie zamierzał rezygnować z okazji, by posiadać rozstrzygający wpływ na kierunek działań realizowanych przez egzekutywę. Tego zresztą należało się spodziewać, analizując jego zachowania jeszcze przed objęciem urzędu prezydenta. O ile w tamtym okresie próby osiągania celów i realizacja ambicji opierały się wyłącznie na jego cechach osobistych, umiejętnościach politycznych i pozycji wśród elity politycznej, o tyle objęcie przezeń urzędu prezydenta oznaczało możliwość sięgnięcia przez niego po formalne uprawnienia¹⁶⁵, których katalog był na gruncie obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej bardzo szeroki. Dodatkowo Wałęsa miał wizję bardzo ekspansywnej i interwencyonistycznej prezydentury, która opierała się przede wszystkim na założeniu maksymalnego poszerzania przypisanych prezydentowi uprawnień, tak by fakt dominacji prezydenta wewnątrz egzekutywy, ale także w relacjach z parlamentem, nie budził wątpliwości. Kwestii tej towarzyszył brak klarownego programu politycznego¹⁶⁶. Skutkowało to tym, że silna pozycja prezydenta nie przełożyła się na budowanie stabilności systemu politycznego, co w warunkach słabości partii politycznych¹⁶⁷ stanowiło wyzwanie dla demokratyzującego się reżimu politycznego.

Analiza formalnych i faktycznych relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą, a także pomiędzy organami tworzącymi tę ostatnią, w latach 1990–1991 sprawia sporo kłopotów tym, którzy starają się je sklasyfikować w obrębie tradycyjnych, demokratycznych modeli reżimu politycznego. Autorzy badający te zagadnienia dochodzą do różnych konkluzji, przynajmniej na gruncie stosowanego nazewnictwa. Stanisław Gebethner, ograniczając się wyłącznie do analizy rozwiązań konstytucyjnych, zastrzega, że wprowadzenie zasady powszechnych i bezpo-

¹⁶⁵ D. LUSSIER: *From Solidarity to Division: An Analysis of Lech Walesa's Transition to Constituted Leadership*. Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies. "Working Paper Series", Fall 2006, s. 1–37, <http://escholarship.org/uc/item/8jw8f696#page-1> [dostęp: 12.01.2014].

¹⁶⁶ G. GILL: *Democracy and Post-Communism. Political Change in the Post-Communist World*. London 2002, s. 25.

¹⁶⁷ Frances Millard zwraca uwagę na to, że w pierwszym okresie zmian demokratycznych polskie partie ani nie artykułowały jasnych interesów, ani nie miały spójnych programów politycznych. Poza tym nie potrafiły stworzyć mechanizmów integrujących społeczeństwo wokół nich, w niewielkim stopniu przyczyniając się do rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Zob. F. MILLARD: *The Anatomy of the New Poland: Post-Communist Politics in Its First Phase*. Aldershot 1994, s. 142–143.

średnich wyborów prezydenckich w 1990 roku „nie oznaczało [...] ustanowienia systemu rządów prezydenckich”¹⁶⁸. Zatem który z modeli demokratycznych reżimów politycznych najbardziej odpowiadał formalnemu układowi instytucjonalnemu w latach 1990–1991? Odwołując się do terminologii, którą zaproponowali José Antonio Cheibub i Svitlana Chernykh, należałoby mówić o wystąpieniu cech typowych dla „reżimu mieszanego”¹⁶⁹. Wychodząc jednak poza ramy konstytucyjne i uwzględniając również zagadnienia praktyki politycznej, Jerzy J. Wiatr wskazuje, że w latach 1990–1991 „reżim funkcjonował jak prezydencjalizm”¹⁷⁰. Andrzej Antoszewski pisze z kolei o „normatywnym i faktycznym prezydencjalizmie z okresu prezydentury L. Wałęsy do momentu wejścia w życie Małej Konstytucji”¹⁷¹. W innym opracowaniu tenże autor, jak również inni, wskazują raczej na semiprezydencjalizm jako model najbardziej odpowiadający formalnym i faktycznym relacjom pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w analizowanym okresie¹⁷². Niektórzy z nich doprecyzowują nawet, że chodziło o premierowsko-prezydencką odmianę semiprezydencjalizmu¹⁷³. Jeszcze inną propozycję przedstawił Tadeusz Godlewski, uznając, że okres prezydentury Wałęsy pokrywa się z prezydencko-parlamentarną fazą rozwoju reżimu politycznego *sensu stricto*¹⁷⁴. Różnice, o których mowa, wynikają przede wszystkim z braku jednomyślności w zakresie definiowania poszczególnych modeli demokratycznych reżimów politycznych. Jak wskazano w rozdziale I, wyróżnienie ich cech konstytutywnych zależy w znacznej mierze od celu badawczego, do którego zmierza autor danej koncepcji. Poza tym nie można zapominać, że empiryczne reżimy polityczne najczęściej nie w pełni odzwierciedlają określony model.

¹⁶⁸ Cyt. za: S. GEBETHNER: *Geneza i tło polityczno-ustrojowe wyborów prezydenckich 1990 r.* W: *Dlaczego tak głosowano: wybory prezydenckie'90 (analiza polityczna i socjologiczna)*. Red. S. GEBETHNER, K. JASIEWICZ. Warszawa 1993, s. 22.

¹⁶⁹ J.A. CHEIBUB, S. CHERNYKH: *Mixed Constitutions and Democratic Performance: Do Popularly Elected Presidents Matter in Parliamentary Systems?* Prepared for presentation in the conference on “Recent Developments in the Separation of Powers”, Haifa, 19–21 December 2007, s. 5, 21–22, <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/eveFile/Cheibub%20and%20Chernykh%20Haifa.pdf> [dostęp: 27.10.2012].

¹⁷⁰ Cyt. za: J.J. WIATR: *President in the Polish Parliamentary Democracy*. „Politička misao” 2000, Vol. 37, no 5, s. 92.

¹⁷¹ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Instytucje władzy...*, s. 112.

¹⁷² A. ANTOSZEWSKI: *Forma rządu*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1998, s. 59; M. KUBÁT: *Presidentialism and Parliamentarism: A Case of Post-Communist Europe and Post-Soviet States*. In: *Studia Territorialia* I. Ed. J. VYKOUKAL. Prague 2002, s. 23; R. ELGIE: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common...*, s. 8.

¹⁷³ R. ELGIE, I. McMENAMIN: *Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism*. „Political Studies” 2011, Vol. 59, no 3, s. 621.

¹⁷⁴ T. GODLEWSKI: *Między systemem prezydencko-parlamentarnym a parlamentarno-prezydenckim?* W: *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*. Red. T. SASIŃSKA-KLAS. Toruń 2007, s. 18.

Nierzadko stanowią one syntezę instytucji typowych dla różnych modeli demokratycznych reżimów politycznych, a dodatkową, istotną determinantą kształtowania instytucji politycznych jest otoczenie społeczno-kulturowe, w którym one powstają i funkcjonują. W związku z tym naturalne staje się poszukiwanie określeń najdokładniej oddających specyfikę danego reżimu politycznego *sensu stricto*. W końcu, w sytuacji często zdarzającej się swoistej konfrontacji założeń normatywnych z praktyką polityczną, trudno o sformułowanie jednoznacznych wniosków. W konsekwencji zdarza się, że autorzy zabezpieczają się poprzez stosowanie określeń typu „reżim funkcjonował jak...”. Skutkuje to skupieniem uwagi na praktycznym, a nie normatywnym wymiarze jego przejawiania się.

Jednoznaczne odniesienie empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto* do funkcjonujących w literaturze politologicznej modeli nie jest więc zadaniem łatwym. Dodatkowym utrudnieniem dla analizy okresu 1990–1991 w Polsce jest fakt, iż chodzi o pierwszą fazę transformacji, w trakcie której dopiero tworzone są instytucje demokratyczne. Niemniej jednak w oparciu o jasno zdefiniowane modele demokratycznych reżimów politycznych warto pokusić się o sformułowanie kilku wniosków charakteryzujących ówczesne relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. W celu swoistego oczyszczenia pola trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę na te modele demokratycznych reżimów politycznych, które nie mogą zostać uznane za stanowiące punkt odniesienia dla analizy tychże relacji w latach 1990–1991. Z dwóch powodów należy odrzucić model parlamentarny. Obydwa powody dotyczą instytucji prezydenta. Po pierwsze, rola i znaczenie tego organu zarówno na gruncie założeń konstytucyjnych, jak i praktyki politycznej nie ograniczały się do wymiaru ceremonialno-reprezentacyjnego. Prezydent dysponował realnymi możliwościami władczymi w zakresie prowadzenia polityki państwa i z nich korzystał. Po drugie, nie można pominąć kwestii wielokrotnie już eksponowanej, a dotyczącej powiązania szerokiego zakresu kompetencji prezydenta ze sposobem legitymizacji jego władzy. Powszechny sposób jego wyboru jednoznacznie korespondował co prawda z szerokimi możliwościami władczymi przypisanymi tej instytucji, równocześnie jednak przyjęcie rozwiązania polegającego na tym, że dwa organy w ramach „Dużego Trójkąta Władzy” wybierane są bezpośrednio przez suwerena, oddalało reżim polityczny *sensu stricto* od klasycznego parlamentaryzmu.

Mimo pojawiających się w literaturze przedmiotu odniesień do prezydenccjalizmu, również ten model demokratycznego reżimu politycznego wydaje się nieprzydatny dla opisu relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą w latach 1990–1991. Podstawowym powodem jest fakt funkcjonowania dwuczłonowej egzekutywy. Takie rozwiązanie, jak wiadomo, jest sprzeczne z założeniami reżimu prezydenckiego. Sugestia, jakoby reżim polityczny *sensu stricto* funkcjonował w latach 1990–1991 „...jak prezydenccjalizm”, podyktowane są skoncentrowaniem uwagi na wymiarze praktycznym, ale wyłącznie w obszarze relacji pomiędzy prezydentem Wałęsą i rządem Jana Krzysztofa Bieleckiego. Tymczasem kluczowy

jest zarówno normatywny, jak i praktyczny wymiar relacji pomiędzy rządem a sejmem. Funkcjonowanie tego pierwszego organu było, mimo legitymizacyjnych niedostatków drugiego, uzależnione od parlamentarnej inwestytury. To z kolei oznaczało uzależnienie funkcjonowania egzekutywy od woli legislatywy, co w prezydencjalizmie, jako reżimie opierającym się na daleko posuniętej separacji władz, nie jest możliwe¹⁷⁵. Z tego samego powodu z reżimem prezydenckim nie korespondowało uprawnienie prezydenta w zakresie wpływu na długość kadencji parlamentu (możliwość rozwiązania parlamentu przed upływem konstytucyjnego terminu jego działania).

Okazuje się więc, że relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w latach 1990–1991 należy opisywać, odwołując się do modelu semiprezydencckiego. Wszystkie cztery jego cechy konstytucyjne, zdefiniowane w rozdziale I niniejszej publikacji, odnaleźć można na gruncie założeń konstytucyjnych i praktyki politycznej w analizowanym okresie. Po pierwsze, prezydent wybierany był w wyborach powszechnych na ściśle określony czas. Po drugie, władza wykonawcza miała dualistyczną strukturę i charakteryzowała się podziałem kompetencji między prezydenta i rząd z premierem na czele. Po trzecie, występowały zarówno elementy odpowiedzialności rządu przed parlamentem (sejmem), jak i przed prezydentem. Po czwarte, zakres uprawnień prezydenta umożliwiał mu kreowanie polityki państwa, a piastun urzędu z tej możliwości nie rezygnował.

Świadomość bogactwa instytucjonalnych rozwiązań funkcjonujących w obrębie modelu semiprezydencckiego zmusza do zwrócenia uwagi na relacje wewnętrznej egzekutywy. W ten sposób można bowiem doprecyzować o jaki semiprezydencjalizm chodzi. Odwołując się do koncepcji Roberta Elgiego, można pokusić się o jego umiejscowienie na odcinku, którego końce wyznaczone będą dwiema skrajnymi postaciami semiprezydencjalizmu: wysoce sprezydencjalizowanym i z ceremonialnym prezydentem¹⁷⁶. Z kolei nawiązując do ustaleń, które przedstawili Shugart i Carey, chodzi o stwierdzenie, czy empiryczny reżim polityczny bliższy jest modelowi premierowsko-prezydenckiemu czy prezydencko-parlamentarnemu¹⁷⁷.

Wcześniej przeprowadzona analiza konstytucyjnego usytuowania instytucji prezydenta względem parlamentu oraz rządu wskazała jednoznacznie na silną pozycję głowy państwa w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Nie zapominając

¹⁷⁵ Z formalnego punktu widzenia w okresie międzykadencyjnym rząd ponosił odpowiedzialność polityczną przed prezydentem. Sytuacja taka zdarzyła się w praktyce, gdy rozwiązany został Sejm X kadencji, ale nie wpłynęło to w zasadniczy sposób na korektę empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto*. Poza tym między zakończeniem X kadencji Sejmu i rozpoczęciem I kadencji Sejmu upłynął zaledwie miesiąc.

¹⁷⁶ R. ELGIE: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*. „Journal of Democracy” 2005, Vol. 16, no 3, s. 102–109.

¹⁷⁷ M.S. SHUGART, J.M. CAREY: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York 1992, s. 23–27.

o genezie tych rozwiązań i fakcie, że instytucja ta była tworzona z myślą o gen. Jaruzelskim, należy podkreślić, że Wałęsa obejmował w 1990 roku z woli obywateli stanowisko prezydenta, które na gruncie normatywnym nie tylko nie straciło na znaczeniu, ale jeszcze dodatkowo zyskało demokratyczną legitymizację. Zatem były przywódca „Solidarności” obejmował urząd, którego autorytarny potencjał w wymiarze kompetencyjnym nie został ograniczony. Zakres przypisanych mu kompetencji stwarzał możliwość decydowania o kierunkach polityki państwa. W konsekwencji od stylu sprawowania urzędu przez Wałęsę w znacznym stopniu uzależniony był kierunek ewolucji reżimu politycznego *sensu largo*, jak i *sensu stricto*. Wniosek taki wynika co najmniej z trzech powodów. Po pierwsze, „Sejm kontraktowy” nie był w stanie odegrać roli równorzędnego partnera wobec prezydenta, którego mandat miał w pełni demokratyczny charakter. Po drugie, po zwycięstwie wyborczym Wałęsa był niejako predestynowany do roli przywódcy egzekutywy. Po trzecie w końcu, silnej władzy prezydenckiej sprzyjała słabość partii politycznych, których społeczne zakotwiczenie było niewielkie¹⁷⁸. Dodatkowo postępujące rozbitcie polityczne na poziomie parlamentarnym powodowało, że partie nie były zdolne do permanentnej, skutecznej obrony pozycji parlamentu w relacjach z prezydentem¹⁷⁹.

Już proces tworzenia gabinetu po dymisji rządu Mazowieckiego¹⁸⁰ wskazywał, że Wałęsa zamierzał wykorzystać szansę do ugruntowania mocnej pozycji prezydenta. Był on zdeterminowany w dążeniu do uzyskania realnego wpływu na funkcjonowanie rządu, dlatego też nie mógł zgodzić się na to, by premierem został ktoś o nadmiernych skłonnościach do niezależności. W tym można upatrywać główne źródło niepowodzenia misji stworzenia rządu podjętej przez Jana Olszewskiego. Ostatecznie premierem został Bielecki, którego na to stanowisko powołał sejm 4 stycznia 1991 roku¹⁸¹, cały zaś gabinet został powołany osiem dni później¹⁸². Jego powstanie nie było jednak efektem wykrystalizowania się określonego układu sił politycznych, stanowiącego podstawę utworzenia koalicji gabinetowej. Powszechnie rząd Bieleckiego uznaje się za autorski gabinet Wałęsy.

¹⁷⁸ Potwierdzeniem słabości partii politycznych i braku ich zakotwiczenia w społeczeństwie są m.in. przywołane przez Stanisława Gebethnera wyniki badań poparcia dla istniejących ugrupowań politycznych z sierpnia, listopada i grudnia 1990 roku. Zob.: S. GEBETHNER: *Proportional Representation versus Majoritarian Systems: Free Elections and Political Parties in Poland, 1989–1991*. In: *Institutional Design...*, s. 64–65.

¹⁷⁹ T. FRYE: *Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World*. In: *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Ed. A. REYNOLDS. Oxford 2002, s. 93.

¹⁸⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 1990 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1990 roku, Nr 48, poz. 364.

¹⁸¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 1, poz. 3.

¹⁸² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 stycznia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 3, poz. 12.

Jak zauważa Wiesława Jednaka, „nie miał on wyraźnego oblicza partyjnego [...] W Sejmie nie powstało zaplecze dla rządu (nie było formalnej koalicji partyjnej), lecz mimo to mógł on liczyć na poparcie obozu wywodzącego się z »Solidarności«”¹⁸³. Z kolei Matyja pisze o rządzie Bieleckiego, że „nie był oparty na arytmetyce parlamentarnej, ale na przekonaniu o tym, że silny demokratyczny mandat, jakim dysponuje Wałęsa, każe mu się podporządkować, bo kontraktowy rodowód Izby czyni ją słabym rywalem zdolnego do niekonwencjonalnych zachowań prezydenta”¹⁸⁴. Dowody stosunkowo słabych powiązań rządu Bieleckiego z parlamentem odnaleźć można było m.in. na gruncie personalnym. Tylko nieco ponad 20% członków rządu legitymowało się mandatem parlamentarzysty. Był to najniższy odsetek, porównując z innymi rządami działającymi w Polsce w latach 1989–2015¹⁸⁵.

Podsumowując, należy zauważyć, że funkcjonowanie formalnego układu instytucjonalnego zostało w znacznym stopniu zmodyfikowane względami o charakterze kontekstowym. W ramach egzekutywy dominującą pozycję zajął prezydent, podczas gdy podmiotowość rządu z premierem na czele została znacznie ograniczona¹⁸⁶. Dualistyczna struktura egzekutywy w wymiarze praktycznym zacierała się, a premier przede wszystkim przyjął postawę współpracownika prezydenta, który z kolei dążył do odgrywania roli szefa egzekutywy. Układ taki nie jest zaskoczeniem w reżimach demokratycznych o nachyleniu semiprezydenckim. Jest on czymś naturalnym zwłaszcza wówczas, gdy prezydent i większość parlamentarna reprezentują tę samą opcję polityczną. Na określenie tego typu sytuacji we Francji używa się sformułowań typu: „efekt większościowy” lub „fenomen większościowy”¹⁸⁷. Odmienność sytuacji w latach 1990–1991 w Polsce polegała na tym, że rząd nie miał wyraźnego oblicza partyjnego (ponad połowa z dwudziestu ministrów nie deklarowała przynależności do partii politycznej¹⁸⁸), a prezydent z kolei nie był zainteresowany lub po prostu był niezdolny do zbudowania swojego zaplecza partyjnego. Zatem rzeczywiste relacje pomiędzy organami egzekutywy determinowane były legitymizacyjną przewagą prezydenta i jego siłą opierającą się na formalnych kompetencjach oraz osobistych umiejętnościach. Reżim polityczny *sensu stricto* (uwzględniając wszelkie braki demokratyczne typowe dla okresu tranzycji) funkcjonował jak sprezydencjalizowany semiprezydencjalizm lub po prostu jak jego prezydencko-parlamentarna odmiana. Dominacja prezydenta nad rządem nie budziła wątpliwości, ale jednocześnie

¹⁸³ Cyt. za: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 207.

¹⁸⁴ Cyt. za: R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 422.

¹⁸⁵ Ibidem, s. 427–428.

¹⁸⁶ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 147.

¹⁸⁷ Ł. JAKUBIAK: *System polityczny Francji w układzie koabitacji*. W: *Ustrój polityczny Francji współczesnej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2013, s. 192.

¹⁸⁸ M. PODOLAK: *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I–5 XII 1990)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*. Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998, s. 53–54.

sejm nie utracił możliwości egzekwowania odpowiedzialności gabinetu, czego najlepszym dowodem były podjęte z inicjatywy posłów dwie próby jego odwołania w 1991 roku¹⁸⁹. Obydwie okazały się nieskuteczne, co jednak nie zmienia faktu, że sam mechanizm związany z parlamentarną odpowiedzialnością rządu nie był fikcją.

Na gruncie praktyki politycznej wykrystalizował się układ, w ramach którego egzystencja rządu Bieleckiego formalnie opierała się na parlamentarnej inwestyturze, faktycznie zaś kluczowym podmiotem akceptacji i poparcia dla jego działalności, a w konsekwencji gwarantem jego trwania, nie był „Sejm kontraktowy”, ale prezydent Wałęsa. Nie dość, że powołanie tego gabinetu nie było konsekwencją powstania stabilnego układu sił politycznych w parlamencie, to jeszcze pośród przedstawicieli ugrupowań tworzących rząd dochodziło do napięć, a sytuacje, w których członkowie rządu poddawali krytyce działania organu, który reprezentowali, nie należały do rzadkości¹⁹⁰. Rząd nie miał stabilnego oparcia w większości sejmowej i w obliczu słabości partii politycznych niejako naturalnie był wtłaczany w objęcia instytucji prezydenta. Ten ostatni zaś akceptował to, gdyż gwarantowało mu to dominację w ramach dualistycznej egzekutywy.

Biorąc z kolei pod uwagę relacje pomiędzy prezydentem a sejmem, zauważalna była oczywiście legitymizacyjna przewaga tego pierwszego organu. Prezydent usiłował przy pomocy konstytucyjnych uprawnień wpływać na funkcjonowanie sejmu. Nie oznaczało to jednak, że sejm został przez prezydenta zdominowany. O ile w ramach egzekutywy prezydent utrzymał dominującą pozycję, to jego relacje z parlamentem należałoby rozpatrywać raczej w kategoriach transakcyjnych. Prezydent wprowadził korzystną z konstytucyjnych uprawnień umożliwiającą mu wpływanie na tok pracy sejmu (veto ustawodawcze, inicjatywa ustawodawcza), ale nie zawsze jego aktywność przynosiła pożądane przez niego efekty. Jako przykład można wskazać *de facto* przegraną przez prezydenta legislacyjną rywalizację o ordynację wyborczą do sejmu¹⁹¹, jak również zainicjowane przez niego, a zakończone fiaskiem, działania na rzecz przyznania rządowi prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (dekretów). Praktyka polityczna i instytucjonalne ograniczenia, z którymi nie poradził sobie Wałęsa, determinowały w konsekwencji jego starania o wzmocnienie władzy prezydenta na gruncie formalnym, co znalazło wyraz m.in. w przedstawionym przez niego projekcie konstytucji¹⁹².

¹⁸⁹ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 208–209.

¹⁹⁰ M. PODOLAK: *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego...*, s. 69.

¹⁹¹ Szerzej o procesie uchwalania ordynacji wyborczej do sejmu w latach 1990–1991 pisze: M. CHMAJ: *Sejm „kontraktowy”...*, s. 134–147.

¹⁹² *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (projekt podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę)*. W: *Projekty konstytucji 1993–1997*. Cz. 1. Do druku przyg. R. CHRUSCIAK. Warszawa 1997, s. 43–90.

Rozdział 3

Legitymizacyjna symetria między Sejmem RP i Prezydentem RP a kierunki ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* (1991–1992)

3.1. W pełni rywalizacyjne wybory parlamentarne

Zgodnie z postanowieniami Okrągłego Stołu kadencja „Sejmu kontraktowego” miała trwać cztery lata. Jednakże już wybory z czerwca 1989 roku dowiodły, że opracowany scenariusz zmian nie będzie realizowany. Dotyczyło to również czasu obowiązywania pełnomocnictw udzielonych Sejmowi X kadencji. W 1990 roku było już oczywiste, że kadencja wybranego rok wcześniej parlamentu zostanie skrócona. Wynikało to z konieczności przeprowadzania zmian strukturalno-instytucjonalnych jako konsekwencji rozwoju sytuacji w Polsce¹. W 1990 roku przeprowadzono powszechne i rywalizacyjne wybory samorządowe oraz prezydenckie. Jedynym organem wybieranym przez naród, który nie mógł powołać się na w pełni demokratyczną legitymizację, pozostawał parlament (a w zasadzie jego izba niższa). Zatem w pełni rywalizacyjne wybory parlamentarne wpisywały się w strategię ostatecznego zerwania z przeszłością, zarówno tą dalszą (sprzed 1989 roku), jak i bliższą, związaną z okresem funkcjonowania reżimu transakcyjnego².

Konieczność przeprowadzenia wyborów parlamentarnych wynikała również ze zmian na scenie politycznej, na której pojawiało się coraz więcej partii. Tworzyli je lub przystępowali do nich posłowie i senatorowie, co pogłębiało

¹ R. ALBERSKI, W. JEDNAKA: *Wybory prezydenckie i parlamentarne – jedność czy różnorodność funkcji politycznych?* W: *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 1994, s. 72–73.

² O problemie zerwania z przeszłością szerzej pisze Piotr Borowiec w części zatytułowanej *Zerwanie ciągłości jako temporalna strategia polityczna*. Zob.: P. BOROWIEC: *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*. Kraków 2013, s. 509–520.

fragmentaryzację Sejmu X kadencji i Senatu I kadencji, wpływając negatywnie na funkcjonowanie tych organów. Jednocześnie wiele ugrupowań nie posiadało swojej reprezentacji parlamentarnej. Powyższe fakty nie determinowały, jak się okazało, szybkiego przeprowadzenia elekcji parlamentarnej. Część środowisk politycznych, kierując się partykularnymi interesami bądź antycypując negatywne konsekwencje klarujących się reguł systemu wyborczego, w sposób mniej bądź bardziej świadomy wpływała na jej opóźnienie. Wśród motywów takiego postępowania wyróżnić można m.in.: obawę dotychczasowych parlamentarzystów, że nie zostaną ponownie wybrani, czy organizacyjne nieprzygotowanie większości ugrupowań do wzięcia udziału w rywalizacji wyborczej³. Elementem istotnie wpływającym na korygowanie pierwotnego kalendarza wyborczego była rywalizacja o kształt ordynacji wyborczej do sejmu, w którą, oprócz parlamentarzystów, zaangażowany był także prezydent, Lech Wałęsa⁴. Utrzymywanie stanu legitymizacyjnej asymetrii pomiędzy instytucjami parlamentu i prezydenta odpowiadało głowie państwa. Wałęsa zdawał sobie sprawę z tego, że w pełni rywalizacyjne wybory parlamentarne będą miały wpływ na jego relacje z legislaturą. Nie chodziło o korektę normatywnego, ale faktycznego oddziaływania tychże organów na siebie.

Ostatecznie pierwsze w pełni rywalizacyjne wybory do sejmu (oraz wybory do izby drugiej parlamentu) zostały przesunięte na jesień 1991 roku. Były one znakomitą okazją do tego, by odpowiedzieć na pytanie, jak kształtuje się społeczne poparcie dla poszczególnych ugrupowań politycznych. Koncepcja „»policzenia« faktycznego układu sił” determinowała przyjęcie ordynacji wyborczej do sejmu⁵, którą Andrzej Antoszewski określił jako „zbliżoną do bieguna czystej proporcjonalności”⁶. W rywalizacji wyborczej wzięło udział 111 komitetów wyborczych. Wiele spośród nich nie było pozbawionych szans na zdobycie mandatów poselskich, zwłaszcza że na ówczesnym etapie transformacji systemowej poziom identyfikacji wyborców z określonym ugrupowaniem był niski, co z kolei powodowało, że ich preferencje wyrażane były w warunkach wysokiej niewiedzy

³ I. SŁODKOWSKA: *Kwestia wolnych wyborów w Polsce na początku transformacji ustrojowej*. W: *Wybory 1991. Programy partii i ugrupowań politycznych*. Red. I. SŁODKOWSKA. Warszawa 2001, s. 19–20.

⁴ Szerzej na temat procesu tworzenia systemu wyborczego w latach 1990–1991 pisze: W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Lublin 2007, s. 289–309.

⁵ *Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Dziennik Ustaw” z 1991 roku, Nr 59, poz. 252. Dokonano zmian także w systemie wyborczym do senatu. Zob.: *Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Dziennik Ustaw” z 1991 roku, Nr 58, poz. 246.

⁶ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*. W: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 2002, s. 61.

o podmiotach rywalizacji wyborczej⁷. Jednocześnie start w wyborach tak wielu ugrupowań zwiększał prawdopodobieństwo, że znaczna część spośród nich cieszyć się będzie nikłym społecznym poparciem. Wielość komitetów wyborczych mogła dla wyborców okazać się okolicznością utrudniającą wybór, a dla wielu stała się argumentem na rzecz ich rezygnacji z udziału w głosowaniu⁸. Warunki, w których przeprowadzano pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne, wskazywały na kształtowanie się ekstremalnej wielopartyjności⁹. Potwierdzały to wyniki obliczeń dokonywanych przy użyciu mierników wykorzystywanych przez politologów. Efektywna liczba partii uczestniczących w tej elekcji¹⁰ wyniosła prawie 14¹¹, a indeks frakcjonalizacji¹² na poziomie wyborczym był bliski jedności (0,928¹³). Najprostsze wskaźniki, obrazujące relacje pomiędzy najsilniejszymi partiami, dowodziły, że żadnemu z ugrupowań nie udało się zdobyć pozycji dominującej na scenie politycznej. Zwycięzca wyborów (Unia Demokratyczna) uzyskał poparcie na poziomie 12,32%, a na dwa podmioty cieszące się najwyższym poparciem oddano łącznie zaledwie 24,31% głosów. Indeks rywalizacyjności, ukazujący poparcie dla drugiego w kolejności ugrupowania w relacji do pierwszego, wyniósł 0,97. Dane te potwierdzają, że pierwsza po 1989 roku w pełni demokratyczna rywalizacja o mandaty poselskie rozgrywała się w warunkach rodzącego się systemu partii małych¹⁴.

⁷ G. TÓKA: *Parties and Electoral Choices in East-Central Europe*. In: *Stabilising Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*. Eds. G. PRIDHAM, P.G. LEWIS. New York 1996, s. 110.

⁸ A. TURSKA-KAWA: *Osobowościowe uwarunkowania zachowań wyborczych. Studium województwa śląskiego*. Toruń 2013, s. 64–65.

⁹ Użyte sformułowanie sugerować może odwołanie się do koncepcji ekstremalnie spluralizowanego systemu partyjnego, którą zaproponował Giovanni Sartori. Celem w niniejszej publikacji nie jest jednak analizowanie empirycznego systemu partyjnego w kontekście istniejących typologii. Wskazując w tym miejscu na ekstremalną wersję wielopartyjności, nie chodzi o eksponowanie istotności dystansu ideologicznego między podmiotami ówczesnej polskiej sceny politycznej, a jedynie podkreślenie problemu segmentacji. Zob.: G. SARTORI: *A Typology of Party Systems*. In: *The West European Party System*. Ed. P. MAIR. Oxford 1990, s. 325.

¹⁰ M. LAAKSO, R. TAAGEPERA: „Effective” Number of Parties. *A Measure with Application to West Europe*. „Comparative Political Studies” 1979, Vol. 12, no 1, s. 3–27.

¹¹ R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego na proces zmiany systemu partyjnego w Polsce w latach 1991–2007*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GŁAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009, s. 143.

¹² A. LIJPHART: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford 1995, s. 68.

¹³ W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja...*, s. 613.

¹⁴ P. MAIR: *The Electoral Universe of Small Parties in Postwar Western Europe*. In: *Small Parties in Western Europe. Comparative and National Perspectives*. Eds. F. MÜLLER-ROMMEL, G. PRIDHAM. London 1991, s. 47. Jean Blondel rozróżnia „partie małe” i „partie bardzo małe”, co, biorąc pod uwagę wyniki wyborów do Sejmu RP z 1991 roku, również wydaje się uzasadnione. Zob.: J. BLONDEL: *Types of Party System*. In: *The West European...*, s. 308.

Wyniki elekcji parlamentarnej z 27 października 1991 roku wskazywały na daleko posunięte sfragmentaryzowanie, czy też rozczłonkowanie Sejmu I kadencji¹⁵. Mandaty poselskie zdobyli przedstawiciele 29 komitetów wyborczych. Najwięcej, choć tylko 62 mandaty, przypadły Unii Demokratycznej, 11 komitetów zaś zdobyło zaledwie po jednym mandacie¹⁶. Na poziomie parlamentarnym efektywna liczba partii wyniosła ponad 10¹⁷, z kolei indeks frakcjonalizacji przyjął wartość 0,908¹⁸. Wskazywało to na istnienie systemu wielopartyjnego bez partii dominującej. Doskonale odzwierciedlał to układ sceny parlamentarnej. Na początku kadencji powstało 18 klubów poselskich. Stan ten ulegał zmianom, co było związane przede wszystkim z częstymi rozłamami politycznymi i powstawaniem nowych ugrupowań. Obrazowo podsumował to Włodzimierz Wesołowski, pisząc, że „wielu parlamentarzystów rozpoczęło pielgrzymkę wokół sceny politycznej, zmieniając w jej trakcie przynależność partyjną”¹⁹. Poza tym 30 lipca 1992 roku uchwalono nowy Regulamin Sejmu RP, który zakładał organizacyjne wyodrębnienie klubów i kół poselskich²⁰. W konsekwencji na koniec kadencji, w 1993 roku, istniało jedenaście klubów i sześć kół poselskich, a 18 posłów było niezrzeszonych (tabela 4).

Polityczna kompozycja niższej izby parlamentu nie pozostawiała złudzeń co do faktu, że skuteczność rządzenia stanie się jednym z zasadniczych wyzwań, z którym będzie się musiała zmierzyć klasa polityczna. Poziom koncentracji systemu partyjnego, odzwierciedlony procentem mandatów przypadających najsilniejszemu i dwóm najsilniejszym ugrupowaniom sejmowym, wynosił odpowiednio 13,48% i 26,52%, a więc żaden z podmiotów funkcjonujących na scenie parlamentarnej nie był niezbędny dla stworzenia koalicji gabinetowej. Odzwierciedlała to również niska wartość indeksu agregacji, pozwalającego zmierzyć stan posiadania mandatów przez największą partię w stosunku do liczby ugrupowań reprezentowanych w parlamencie²¹. Opisany indyktor kształtował

¹⁵ Stanisław Gebethner sugeruje, aby nie używać w odniesieniu do podzielonego politycznie Sejmu I kadencji określeń takich, jak np. „sejm rozdrobniony” czy „sejm rozbity”, mają one bowiem jednoznacznie pejoratywne zabarwienie. Zob.: S. GEBETHNER: *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej*. W: *Wybory'91 a polska scena polityczna*. Red. S. GEBETHNER, J. RACIBORSKI. Warszawa 1992, s. 51.

¹⁶ *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 r.* „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 41, poz. 288.

¹⁷ R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego...*, s. 143.

¹⁸ W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja...*, s. 613.

¹⁹ Cyt. za: W. WESOŁOWSKI: *The Formation of Political Parties in Post-Communist Poland*. In: *Stabilising Fragile Democracies...*, s. 234.

²⁰ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Monitor Polski” z 1992 roku, Nr 26, poz. 185.

²¹ R. HERBUT: *Systemy partyjne*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997, s. 178–179.

się na poziomie 0,56²², co, po pierwsze, wskazywało na brak relatywnie silnego ugrupowania, a po drugie zapowiadało przyszłe problemy ze skonstruowaniem stabilnej koalicji gabinetowej.

Tabela 4. Struktura polityczna Sejmu RP I kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji
Unia Demokratyczna	62	57
Sojusz Lewicy Demokratycznej	59	59
Konfederacja Polski Niepodległej	51	47
Polskie Stronnictwo Ludowe	50	49
Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe	49	42
Porozumienie Centrum	42	23
Kongres Liberalno-Demokratyczny	37	–
NSZZ „Solidarność”	27	26
Porozumienie Ludowe	18	18
Polski Program Gospodarczy	13	–
Polskie Stronnictwo Ludowe „Solidarność”	10	–
Mniejszość Niemiecka	7	7
Partia Chrześcijańskich Demokratów	6	–
Solidarność Pracy	5	–
Chrześcijańska Demokracja	5	6
Polska Partia Przyjaciół Piwa	3	–
Unia Polityki Realnej	3	4
Partia X	3	–
Polski Program Liberalny	–	48
Konwencja Polska	–	28
Ruch dla Rzeczypospolitej	–	16
Unia Pracy	–	6
Akcja Polska	–	3
Partia Emerytów i Rencistów „Nadzieja”	–	3
Niezrzeszeni	10	18

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. GEBETHNER: *Sejm rozczłonkowany...*, s. 56; *Posłowie I kadencji, stan na koniec kadencji. Kluby i koła poselskie*, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja1/kluby.htm> [dostęp: 20.01.2014].

Wyniki wyborów do izby drugiej parlamentu również wskazywały na jej głęboką polityczną fragmentaryzację. Stało się tak, mimo iż elekcja ta została przeprowadzona z wykorzystaniem formuły większościowej. Ówczesna sytuacja odzwierciedlała zatem wstępną fazę kształtowania się systemu partyjnego i, jak wskazuje Stanisław Gebethner, „mimo różnic systemu wyborczego w wyborach

²² R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego...*, s. 145.

do obu izb [sejmu i senatu – przyp. R.G.], wzorzec zachowań wyborczych – i w związku z tym rezultaty wyborów – był podobny”²³. Pomimo asymetrycznego modelu bikameralizmu zwrócenie uwagi na strukturę polityczną senatu wydaje się uzasadnione. Nie można bowiem zapominać chociażby o uprawnieniach tej izby w procesie ustawodawczym, pozwalających na blokowanie sejmowych propozycji legislacyjnych (występowania w charakterze *institutional veto player*²⁴). W warunkach znacznej fragmentaryzacji Sejmu I kadencji prawdopodobieństwo odrzucenia ewentualnego sprzeciwu senatu wobec uchwalonej przez sejm ustawy ulegało istotnemu zmniejszeniu. Jednocześnie otwarta pozostawała kwestia, na ile skuteczny będzie w swoim działaniu Senat RP II kadencji i czy uda mu się zminimalizować skutki implementacji na gruncie konstytucyjnym asymetrycznego modelu bikameralizmu. W związku z rozczłonkowaną strukturą senatu (tabela 5), analogiczną do tej w izbie niższej, niewielkie były szanse na korektę normatywnych relacji pomiędzy sejmem i senatem. Znajomość politycznej struktury obydwu izb miała natomiast znaczenie dla określenia pozycji parlamentu w relacjach z prezydentem i rządem.

Tabela 5. Struktura polityczna Senatu RP II kadencji

Klub	Liczebność klubu	
	początek kadencji	koniec kadencji
Unia Demokratyczna	22	23
Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe	12	11
NSZZ „Solidarność”	11	9
Polskie Stronnictwo Ludowe	9	10
Porozumienie Centrum	9	6
Senatorów Niezależnych	8	7
Liberalno-Demokratyczny	7	–
Porozumienie Ludowe	5	9
Sojusz Lewicy Demokratycznej	4	4
Konfederacja Polski Niepodległej	4	–
Chrześcijańskich Demokratów	3	–
Polskie Stronnictwo Ludowe „Solidarność”	2	–
Konwencja Polska	–	7
Polski Program Liberalny	–	7
Ruch dla Rzeczypospolitej	–	4
Niezrzeszeni	4	3

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kluby Parlamentarne Senatu RP II Kadencji, stan na grudzień 1991 r.*, <http://ww2.senat.pl/k2/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 20.12.2013]; S. GEBETHNER: *Wybory...*, s. 199.

²³ Cyt. za: S. GEBETHNER: *Wybory do Senatu*. W: *Polska scena polityczna a wybory*. Red. S. GEBETHNER. Warszawa 1993, s. 203.

²⁴ G. TSEBELIS: *Veto Players. How Political Institutions Work?* New Jersey 2002, s. 144.

Wybory parlamentarne z 1991 roku i zmiany w strukturze politycznej obydwu izb wskazywały na głęboką fragmentaryzację kształtującego się dopiero systemu partyjnego. Dotyczyło to zwłaszcza ugrupowań politycznych wywodzących się z dawnej opozycji solidarnościowej. Z kolei konsekwencje tego typu procesów dla środowisk, których korzenie polityczne sięgały *ancien regime'u*, były mniejsze²⁵. Tymczasem należało się spodziewać, że właśnie kwestie struktury politycznej parlamentu będą miały istotne znaczenie dla kształtowania jego relacji względem prezydenta, zwłaszcza w kontekście aspiracji Wałęsy do dominowania na scenie politycznej, w tym przede wszystkim przewodzenia egzekutywie. W obliczu powstania rozczłonkowanego sejmku kwestia funkcjonowania tej ostatniej rysowała się nader ciekawie. Najistotniejsze pytanie dotyczyło tego, który z organów – rząd czy prezydent – uzyska na gruncie praktyki politycznej przewagę w zakresie kierowania bieżącą polityką państwa, a więc kształtowania i kontrolowania politycznej agendy. Osiągnięcie jakiejś równowagi, czy też zbalansowanie uprawnień w tym zakresie, wydawało się nie tylko mało prawdopodobne, ale przede wszystkim nieracjonalne z funkcjonalnego punktu widzenia. Nie sposób sobie wyobrazić, aby dwa różne organy były w stanie w każdym czasie i w każdej sprawie prezentować identyczne stanowisko lub wypracowywać kompromis. Tymczasem po wyborach z 1991 roku nie można było jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie o siłę demokratycznie wybranego parlamentu, co w warunkach istnienia rozproszonej egzekutywy miało ogromne znaczenie. Fragmentaryzacja parlamentarnej sceny politycznej nie była czynnikiem sprzyjającym wzmocnieniu legislatywy, a przeciwnie kształtowanie demokratycznego porządku wymaga budowania silnych parlamentów. Niezmiernie istotna jest zatem dwustronna zależność między partiami i parlamentem jako „domem partii politycznych”, w którym one się rozwijają i profesjonalizują, jednocześnie stawiąc o rzeczywistym sposobie jego funkcjonowania. Silny parlament wymaga silnych partii politycznych, silne partie zaś sprzyjają wzmocnieniu parlamentu. Z kolei słabość parlamentu nie sprzyja postępowi procesów demokratyzacyjnych, hamując rozwój partii politycznych. Natomiast słabość tych ostatnich może destrukcyjnie oddziaływać na funkcjonowanie parlamentu ze względu na brak jasnych wzorców rywalizacji politycznej²⁶. Pod koniec 1991 roku obok prezydenta Wałęsy, którego styl sprawowania urzędu i aspiracje były powszechnie znane, pojawił się rozczłonkowany sejm ze słabymi partiami politycznymi. Kwestią otwartą pozostawała jego rola w zakresie korzystania z nominacyjno-kontrolnych uprawnień względem egzekutywy. Czy zasadnicze znaczenie będzie miał mechanizm ustrojowy typowy dla parlamentaryzmu, czy też jego prezydenckalna alternatywa? O ile zatem wybory parlamentarne z 1991 roku zamykały proces

²⁵ W. WOJTASIK: *System partyjny i partie polityczne w procesie transformacji systemowej*. W: *Transformacja systemowa w Polsce...*, s. 152–153.

²⁶ M.S. FISH: *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*. „Journal of Democracy” 2006, Vol. 17, no 1, s. 13.

formowania demokratycznych organów władzy w III Rzeczypospolitej, o tyle nieznany pozostawał kierunek ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto*.

3.2. Semiprezydencjalizm w warunkach konfliktu

Pod koniec 1991 roku w Polsce cały czas obowiązywały przepisy znowelizowanej już kilkakrotnie po Okrągłym Stole ustawy zasadniczej z 1952 roku. W zakresie wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem nadal kluczowe znaczenie miały zmiany z 7 kwietnia 1989 roku. Mimo upływu ponad dwóch lat od rozpoczęcia zasadniczych zmian instytucjonalnych, a przede wszystkim przyspieszenia przemian demokratycznych, które nastąpiło po wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 roku, konstytucyjny wzorzec relacji między organami legislatywy i egzekutywy wciąż nawiązywał do układu politycznego z początku tranzycji. Sytuacja polityczna wyprzedziła zmiany konstytucyjne, których odwołanie nie sprzyjało wypracowaniu spójnych koncepcji ustrojowych. W konsekwencji po wyborach parlamentarnych z 1991 roku już nie tylko prezydent, ale także parlament dysponował w pełni demokratyczną legitymacją. Ten fakt uznać należy za kluczowy dla kształtowania się reżimu politycznego *sensu stricto* w latach 1991–1992. Z jednej strony coraz większe znaczenie zyskiwała rywalizacja o kształt formalnego układu instytucjonalnego, która toczyła się pomiędzy indywidualnymi i zbiorowymi aktorami politycznymi, często pełniącymi określone role w ramach organów państwowych. Z drugiej strony polityczna codzienność dowodziła, że reguły normatywne, funkcjonując w określonej rzeczywistości, niekoniecznie muszą mieć charakter porządkujący. Po pierwsze, dotyczyło to problemów kompetencyjnych wynikających z założenia współpracy różnych organów w obszarze realizacji określonego zadania. Tymczasem okazało się, że w ramach rywalizacji politycznej nie można *a priori* zakładać, że aktorzy polityczni będą nastawieni na współpracę i konsensus, nawet jeśli w przeszłości wykazali się współdziałaniem ponad podziałami ideologicznymi. Po drugie, wiele przepisów konstytucyjnych raziło nieprecyzyjnością, podczas gdy pożądanym było istnienie jasnych reguł, zwłaszcza jeśli dotyczyło to podejmowania kluczowych decyzji państwowych i wiązało się z określeniem odpowiedzialności za nie. Po trzecie, po wyborach parlamentarnych z 1991 roku cały czas obserwować można było swobodny stosunek głównych aktorów politycznych do formalnych reguł gry. Wynikało to ze świadomości okrągłostołowej genezy tychże reguł i coraz mniejszej ich pragmatyczności w świetle dynamiki zmian, którym podlegał system polityczny. To był okres zasadniczej walki o kształt formalnego układu instytucjonalnego, w ramach którego poszczególne podmioty definiowały własne korzyści. Jak się okazało, największą determinację w tym względzie wykazywał prezydent Wałęsa, dążąc do instytucjonalizacji silnej prezydentury. Uwzględniając fakt, że działo się to w dobie kształtowania

systemu partyjnego, czego odzwierciedleniem była m.in. rozczłonkowana scena parlamentarna, istniało realne zagrożenie chaosem na szczytach władzy. Mógł on się objawiać paraliżem konstytucyjnym, niepewnością co do przyszłości reform gospodarczych, czy niestabilnością systemu politycznego²⁷.

Niemalże natychmiast po wyborach parlamentarnych z 1991 roku można się było przekonać, że wraz z zakończeniem etapu tranzykcji nie zniknął problem niepewności. O ile we wstępnej fazie transformacji niepewność wynikała przede wszystkim z braku możliwości jednoznacznego przewidzenia skutków podejmowanych działań dla zaimplementowania podstawowych reguł demokratycznych, to w kolejnym etapie dotyczyła ona charakteru reżimu demokratycznego, wyrażonego wzajemnymi relacjami pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. W okresie powyborczym rozpoczęła się walka o kształt instytucji politycznych, która nie tyle wynikała z chęci zaimplementowania określonego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*, ile była konsekwencją rywalizacji pomiędzy głównymi ośrodkami politycznymi o zajęcie najbardziej pożądaných przez nie pozycji w obszarze dystrybucji władzy. W ten sposób zaczęto kreować instytucje, których spójność była niewielka, a faktyczny układ instytucjonalny stanowił wypadkową wpływu określonych podmiotów na procesy podejmowania decyzji.

Wraz z wyborami parlamentarnymi z 1991 roku prezydent Wałęsa utracił jeden z koronnych argumentów na rzecz obrony swojej dominującej pozycji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”, a więc wyłączność demokratycznej legitymizacji. Niemniej jednak nie oznaczało to, że nastąpiło automatyczne wzmocnienie rzeczywistej pozycji parlamentu w relacjach z głową państwa. Polityczna fragmentaryzacja obydwu izb parlamentarnych, a zwłaszcza sejmu, stanowiła istotne ograniczenie możliwości skutecznego równoważenia wpływów prezydenta w ramach dualistycznej egzekutywy. Niezmiernie ważne było również to, że Wałęsa zamierzał utrzymać kontrolę nad władzą wykonawczą, tak jak miało to miejsce w okresie funkcjonowania Sejmu X kadencji.

Proces prowadzący ostatecznie do powołania rządu Jana Olszewskiego dowodził rozbieżności koncepcji ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* autorstwa prezydenta i ugrupowań parlamentarnych. Wałęsa już w dwa dni po wyborach zaproponował cztery warianty powołania rządu, przy czym trzy z nich zakładały w rzeczywistości prezydencjalizację reżimu politycznego. Ich wspólnym elementem było to, że premierem zostanie urzędujący prezydent²⁸. Sięgnięcie po taki

²⁷ A.A. MICHTA: *The Government and Politics of Postcommunist Europe*. Westport 1994, s. 17–18.

²⁸ Przedstawione przez prezydenta Lecha Wałęsę warianty zakładały: 1) powołanie rządu, w którego skład weszłyby ugrupowania o rodowodzie solidarnościowym, na czele z prezydentem jako premierem, o zagwarantowanym dwuletnim okresie działalności; 2) powołanie rządu na bazie koalicji siedmiu największych ugrupowań w Sejmie I kadencji, na czele z prezydentem jako premierem, o zagwarantowanym dwuletnim okresie działalności; 3) powołanie na okres dwóch lat rządu ponadpartyjnego, na czele z prezydentem jako premierem; 4) powstanie rządu na bazie

scenariusz oznaczałoby, że prezydent łączyłby funkcje głowy państwa i szefa rządu. W ten sposób zostałaby zrealizowana jedna z cech konstytucyjnych reżimu prezydenckiego, choć ze względu na polityczną odpowiedzialność rządu przed parlamentem i wykraczające daleko poza funkcje doradcze uprawnienia ministrów, reżimu takiego nie można byłoby w ten sposób klasyfikować. Co najwyżej można by mówić o stworzeniu przesłanek do wykryształizowania się jakiegoś hybrydalnego reżimu, który byłby ulokowany pomiędzy wysoko sprezydencjalizowanym semiprezydencjalizmem (nawiązując do koncepcji Roberta Elgiego²⁹) i modelem prezydenckim. Jednocześnie należałoby jednak wskazać na problemy natury pragmatycznej. Otóż powołanie prezydenta na stanowisko premiera oznaczałoby uznanie jego politycznej odpowiedzialności przed sejmem, a to z kolei pozostawało w sprzeczności z zasadą politycznej nieodpowiedzialności głowy państwa.

Ostatecznie żaden z wariantów powołania rządu z prezydentem w roli premiera nie zyskał akceptacji. Okazało się natomiast, że ugrupowania parlamentarne zaczęły prowadzić rozmowy zmierzające do powołania rządu na bazie szerokiej koalicji partyjnej. W obliczu daleko posuniętej fragmentaryzacji Sejmu I kadencji zadanie to nie należało do łatwych, niemniej jednak z czasem powstanie koalicji gabinetowej stawało się coraz realniejszą perspektywą. Jej trzon stanowić miały cztery ugrupowania: Porozumienie Centrum, Kongres Liberalno-Demokratyczny, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe i Konfederacja Polski Niepodległej. Kandydatem koalicji na premiera był Olszewski, co nie spotkało się z akceptacją ze strony prezydenta, który zdawał sobie sprawę, że realizacja takiego scenariusza oznaczać będzie osłabienie jego wpływu na decyzje podejmowane przez rząd. W związku z powyższym prezydent podjął próbę zablokowania procesu powstawania gabinetu na czele z Olszewskim. Robił to pod pretekstem ścisłego przestrzegania podstawowej zasady parlamentarnego modelu reżimu politycznego, a mianowicie wskazał, że ugrupowanie polityczne, które zwyciężyło w wyborach parlamentarnych, powinno proponować kandydata na premiera³⁰. Na tej podstawie prezydent misję tworzenia rządu powierzył przedstawicielowi Unii Demokratycznej, Bronisławowi Geremkowi. Zakończyła się ona jednak fiaskiem, ale mimo to prezydent nie zamierzał rezygnować z obrony własnej pozycji. Podjął on działania na rzecz utrzymania rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego, zwracając się do sejmu z prośbą o nieprzyjmowanie dymisji tego gabinetu. Ostatecznie jednak dymisja została przyjęta, a na stanowisko premiera

ugrupowań o rodowodzie solidarnościowym, z premierem wskazanym przez prezydenta. Zob. W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 131; także: S. PATYRA: *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*. Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998, s. 76.

²⁹ R. ELGIE: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*. "Journal of Democracy" 2005, Vol. 16, no 3, s. 102–109.

³⁰ S. PATYRA: *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 77.

wybrano w dniu 6 grudnia 1991 roku Olszewskiego³¹, kandydata wskazanego przez początkowo czteropodmiotową koalicję PC, KLD, ZChN i KPN, która następnie została poszerzona o Porozumienie Ludowe. Nie dysponowała ona wprawdzie większością sejmową, ale wskazany przez nią kandydat na premiera uzyskał poparcie aż 250 posłów³².

Okoliczności powołania Olszewskiego na stanowisko Prezesa Rady Ministrów stanowiły istotną zmianę dotychczasowej praktyki. O ile rozstrzygnięcia dotyczące wskazania Tadeusza Mazowieckiego w 1989 roku na stanowisko premiera były podejmowane *de facto* poza parlamentem, a wybór Bieleckiego był elementem realizacji autorskiego pomysłu prezydenta, o tyle fakt wyboru Olszewskiego na stanowisko premiera był konsekwencją przetargów koalicyjnych, rozgrywających się na gruncie parlamentarnym. Tym samym prezydent, wobec braku możliwości wykreowania realnego alternatywnego rozwiązania względem koncepcji koalicji pięciu ugrupowań, uznał, mimo wątpliwości natury politycznej, rudymenarną zasadę parlamentarnego modelu reżimu politycznego, mówiącą, że wykryształizowanie się określonego układu sił politycznych na poziomie parlamentarnym rozstrzyga o powołaniu premiera. Można się było spodziewać, że uznanie tej zasady będzie w praktyce skutkowało osłabieniem wpływu prezydenta na działalność premiera i funkcjonowanie rządu. Tym samym mogło być traktowane jako zapowiedź odejścia od realizowanej na gruncie praktyki politycznej w latach 1990–1991 (okres działalności rządu Bieleckiego) prezydencko-parlamentarnej odmiany semiprezydencjalizmu w kierunku modelu premierowsko-prezydenckiego. Warto jednak podkreślić, że symptomy tej zmiany nie wynikały z korekt normatywnego modelu reżimu politycznego, ani też z realizacji określonej koncepcji jego ewolucji. Jej ewentualnego źródła należy poszukiwać w procesach instytucjonalizacji demokratycznych reguł gry i będącej ich konsekwencją rywalizacji aktorów politycznych o udział w dystrybucji władzy. Patrząc na pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne jako wydarzenie „dopełniające proces demokratyzacji III RP”³³, a zatem kończące etap tranzycyjny (przejścia ku demokracji), nie sposób pozostać obojętnym wobec tego, że wraz z ich przeprowadzeniem zmniejszyła się (choć oczywiście nie zniknęła) przestrzeń do stosunkowo swobodnych zachowań i działań, których celem było przede wszystkim maksymalizowanie rzeczywistego zakresu władzy przez niektóre podmioty. Oczywiście w największym stopniu korzystają z tego charyzmatyczni przywódcy³⁴, czego egemplifikacją

³¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 45, poz. 315.

³² W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 141.

³³ Cyt. za: W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012, s. 192.

³⁴ T. SEDELIUS: *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro 2006, s. 67.

w warunkach polskich była dominująca pozycja prezydenta Wałęsy w relacjach z parlamentem i rządem w latach 1990–1991. Legitymizacyjny aspekt wyborów parlamentarnych z 1991 roku rozpatrywać zatem można jako czynnik ograniczający władcze możliwości prezydenta, a to z kolei miało wpływ na ewolucję reżimu politycznego *sensu stricto*.

Nie można przy tym zapominać, że na gruncie obowiązującej wówczas ustawy zasadniczej wybór premiera oznaczał w zasadzie zakończenie dopiero pierwszego etapu powoływania rządu. W obliczu fragmentaryzacji Sejmu I kadencji należało się spodziewać, że etap drugi, związany z kształtowaniem personalnego składu gabinetu, nie będzie formalnością. Wynikało to po pierwsze z mniejszościowego charakteru koalicji gabinetowej, co oznaczało, że przedstawione propozycje nie tylko będą musiały spełniać oczekiwania koalicjantów, ale dodatkowo będą musiały znaleźć uznanie przynajmniej niektórych ugrupowań pozostających poza koalicją. W warunkach nieustrukturyzowanej, wielobiegunowej rywalizacji politycznej, zadanie to było niezmiernie trudne. Po drugie, sama koalicja gabinetowa nie stanowiła spójnej całości, a pomiędzy tworzącymi ją podmiotami istniało sporo napięć. Był to zresztą element, który zamierzał wykorzystać prezydent Wałęsa, nierezygnujący z własnych aspiracji do dominacji na scenie politycznej.

W trakcie konstruowania gabinetu koalicję opuścił Kongres Liberalno-Demokratyczny i Konfederacja Polski Niepodległej. Premier Olszewski, zdając sobie sprawę z braku możliwości stworzenia rządu, który byłby zdolny do uzyskania parlamentarnej inwestytury, złożył dymisję z zajmowanego stanowiska, która jednak została przez sejm odrzucona. Ostatecznie 23 grudnia 1991 roku Sejm powołał rząd³⁵, w którym, poza premierem, znalazło się 16 ministrów. Tylko 11 członków Rady Ministrów reprezentowało partie polityczne (Porozumienie Centrum – 5, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe – 3, Porozumienie Ludowe – 2 i Partię Chrześcijańskich Demokratów – 1), pozostałych 6 zaś deklaroowało się jako bezpartyjni³⁶. Sejmowe zaplecze rządu było więc bardzo wątle (nieco ponad 100 mandatów)³⁷, stąd egzystencja i skuteczność gabinetu uzależnione były od doraźnego poparcia ugrupowań nieposiadających w nim reprezentantów.

Należy zatem skonkludować, że rząd Olszewskiego powstał wbrew woli prezydenta Wałęsy, co oznaczało jednoznaczne zakwestionowanie i odrzucenie „modelu rządu opartego na autorytecie prezydenta”³⁸. Powstanie gabinetu było

³⁵ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów. „Monitor Polski” 1992, Nr 1, poz. 1.

³⁶ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków 2013, s. 192–193.

³⁷ R. HERBUT: *Proces tworzenia koalicji gabinetowych w III Rzeczypospolitej*. W: *Ewolucja polskiego systemu politycznego...*, s. 121.

³⁸ Cyt. za: A. WOŁEK: *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*. Warszawa 2004, s. 129.

efektem wykrystalizowania się układu sił politycznych na poziomie parlamentarnym, który jednak nie stanowił wystarczająco mocnego oparcia dla niego. Mniejszościowy charakter koalicji gabinetowej, funkcjonującej w warunkach znacznej politycznej fragmentaryzacji sejmu, z partiami o słabej spójności wewnętrznej, narażonymi przez to na podziały wewnętrzne, oraz przy mocno akcentowanych władczych aspiracjach prezydenta, nie mógł gwarantować rządowi stabilności.

Z perspektywy kształtowania się reżimu politycznego *sensu stricto* sytuacja wyglądała mało klarownie. Opisane wyżej okoliczności wskazywały wprowadzenie na implementację reguł mieszczących się w ramach semiprezydencjalizmu, choć, odwołując się do teoretycznych ustaleń autorstwa Cindy Skach, należałoby podkreślić, że następowało to w obliczu modelu, który określiła ona mianem „podzielonego rządu mniejszościowego” („divided minority”). W jego ramach ani prezydent, ani premier, ani rząd, ani też którakolwiek z partii bądź koalicji nie dysponowała faktyczną większością w parlamencie. W takich okolicznościach istnieje znaczne prawdopodobieństwo realizacji scenariusza, w ramach którego ani rząd, ani parlament nie jest zdolny do podejmowania skutecznych działań, co w konsekwencji może stanowić dla prezydenta zachętę do sięgnięcia po szczególne (w tym nawet pozakonstytucyjne) środki sprawowania władzy, a to z kolei może zainicjować proces odwrotu od demokracji. Czy w warunkach młodej polskiej demokracji na przełomie 1991 i 1992 roku niebezpieczeństwo takie rzeczywiście istniało, nie sposób jednoznacznie odpowiedzieć. Niemniej jednak słabo zinstytucjonalizowany, będący w fazie powstawania system partyjny, w połączeniu z obecnością na scenie politycznej prezydenta manifestującego swoją bezpartyjność i unikającego działań zmierzających do budowania jakiegokolwiek struktury partyjnej na bazie swojego politycznego zaplecza, stanowił element ograniczający efektywność semiprezydencjalizmu, jednocześnie zwiększając prawdopodobieństwo konfliktów, a co się z tym wiąże, będąc czynnikiem generującym niestabilność systemu politycznego³⁹.

W analizach poświęconych relacjom pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem (premierem) w okresie funkcjonowania gabinetu Olszewskiego najczęściej eksponowanym pojęciem jest konflikt⁴⁰. W zasadzie nie powinno to zaskakiwać, jeśli prześledzi się uważnie wydarzenia, które miały miejsce na polskiej scenie politycznej w pierwszej połowie 1992 roku. Ważne jest jednak zidentyfikowanie źródeł tego konfliktu. Należy ich poszukiwać w „określonym

³⁹ C. SKACH: *Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy*. “Constitutional Political Economy” 2005, Vol. 16, s. 351–352, 355–356, 362.

⁴⁰ Zob. m.in.: R. TARAS: *Consolidating Democracy in Poland*. Boulder 1995, s. 177; J.J. LINZ, A. STEPAN: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore–London 1996, s. 281; A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 205–212.

typie przestrzeni politycznej, w ramach której toczy się rywalizacja o władzę”⁴¹. Kwestia ta ma zasadnicze znaczenie dla opisanie wzajemnych relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą, jak również pomiędzy podmiotami tworzącymi tę drugą. Koncentrując się na pierwszym z wymienionych zagadnień, istotne jest to, czy rząd jest w stanie odwołać się do instytucji bądź wykorzystać strategie, które doprowadzą do uzyskania poparcia większości parlamentarnej dla proponowanej przez niego polityki zmian⁴². Praktyka polityczna ukazała nieskuteczność rządu w tym zakresie. Wprawdzie premier podjął działania na rzecz poszerzenia koalicji gabinetowej o kolejne podmioty, ale nie przyniosły one pozytywnych efektów w tym zakresie. Dodatkowym elementem osłabiającym pozycję mniejszościowego rządu Olszewskiego był narastający spór z liderem Porozumienia Centrum, Jarosławem Kaczyńskim. Nie tylko definitywnie przekreślił on szanse na wykreowanie przyjaznej gabinetowi większości parlamentarnej, ale jednocześnie był symptomem rozpoczęcia procesu rozkładu nielicznego sejmowego zaplecza rządu. Słabość rządu, która początkowo brała się z mniejszościowego statusu koalicji gabinetowej, z czasem zaczęła się pogłębiać. Wynikało to z niezdolności premiera do nawiązania współpracy z kolejnymi ugrupowaniami politycznymi. Wydaje się, że nie w pełni zdawał on sobie sprawę z tego, że budowanie koalicji polega na wzajemnych ustępstwach podmiotów ją tworzących, tymczasem Olszewski, jak pisze Wiesława Jednaka, oczekiwał „pełnej aprobaty programu rządu przez potencjalnych przyszłych koalicjantów”⁴³. Taka strategia premiera sprzyjała wykreowaniu w parlamencie antagonistycznego względem rządu układu politycznego. W tej sytuacji zaś deklaracja premiera, mówiącego w trakcie *exposé*, że zamierza stworzyć „rząd nadziei nie przez składanie obietnic, ale przez pokazywanie, jak stopniowo usuwamy przeszkody, oczyszczamy pole, stwarzamy podstawy lepszego jutra”⁴⁴, stawała się co najmniej trudna w realizacji. Wymagałaby przede wszystkim efektywności podejmowanych działań, te zaś, jak wiadomo, uzależnione są od poparcia większości parlamentarnej (sejmowej), na którą rząd nie mógł liczyć.

Kwestię niezdolności premiera do poszerzenia politycznego zaplecza gabinetu uznać można za jeden z kluczowych powodów narastania konfliktu pomiędzy sejmem a rządem. Jednocześnie na ten problem można spojrzeć szerzej i zwrócić uwagę, że budowa koalicji większościowej w warunkach daleko posuniętej

⁴¹ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012, s. 45.

⁴² J.A. CHEIBUB, F. LIMONGI: *From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations*. „Revista Ibero-Americana de Estudios Legislativos” 2010, Vol. 1, no 1, s. 39.

⁴³ Cyt. za: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 210.

⁴⁴ Cyt. za: *Oświadczenie prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu. Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 3 posiedzenie, 1 dzień (21.12.1991)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 23.03.2014].

fragmentaryzacji politycznej w Sejmie I kadencji z założenia wydawała się zadaniem niewykonalnym. Jeśli jednak zadanie stworzenia gabinetu większościowego nie było możliwe, należałoby oczekiwać, że rząd będzie podejmował działania zmierzające do osłabienia na poziomie parlamentarnym postaw jednoznacznie opozycyjnych. Tak jednak się nie stało, a wręcz zaczęto realizować strategię diametralnie odmienną. Jej przejawem było usuwanie ze stanowisk w administracji publicznej przedstawicieli Unii Demokratycznej, a więc ugrupowania posiadającego najliczniejszą reprezentację parlamentarną, z którą zresztą premier równocześnie negocjował na temat wejścia do koalicji gabinetowej. Innym działaniem jednoznacznie sprzyjającym rozwojowi konfliktowych relacji pomiędzy rządem i parlamentem była podjęta przez Olszewskiego i członków kierowanej przez niego Rady Ministrów szeroka krytyka dwóch poprzednich gabinetów (Mazowieckiego i Bieleckiego)⁴⁵, co oznaczało eksponowanie różnic i stanowiło ograniczenie w budowaniu układów kooperacyjnych, które z kolei mogłyby zwiększyć skuteczność inicjatyw rządowych.

Konfliktowy charakter miały nie tylko relacje rządu Olszewskiego z parlamentem. Podobnie rzecz się miała z relacjami wewnątrz egzekutywy, a więc na linii rząd – prezydent, co zresztą w pierwszej dekadzie przemian demokratycznych było typowe dla państw Europy Środkowo-Wschodniej, które przyjęły semiprezydencki model reżimu politycznego⁴⁶. Głównym powodem złych relacji pomiędzy obydwoma organami władzy wykonawczej w Polsce w pierwszej połowie 1992 roku były natomiast animozje o charakterze personalnym pomiędzy głową państwa i premierem⁴⁷. Mimo solidarnościowego dziedzictwa, do którego odwoływali się Wałęsa i Olszewski, prezentowali oni odmienne wizje realizowania polityki państwa, przede wszystkim odzwierciedlające ambicje prezydenta i szefa rządu. Premier podkreślał swoją niezależność od prezydenta⁴⁸, czego dowodem było dążenie do zbudowania rządu z pominięciem w możliwie największym stopniu głowy państwa⁴⁹, co oczywiście nie spotkało się z akceptacją

⁴⁵ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 211–212.

⁴⁶ O. PROTSYK: *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*. "East European Politics and Societies" 2005, Vol. 19, no 2, s. 155.

⁴⁷ A. KROK-PASZKOWSKA: *Divided Government in Poland*. In: *Divided Government in Comparative Perspective*. Ed. R. ELGIE. Oxford 2001, s. 133.

⁴⁸ Warto przypomnieć, że manifestowane przez Jana Olszewskiego dążenie do niezależności i brak porozumienia z prezydentem elektem Lechem Wałęsą w zakresie obsady stanowisk ministerialnych były głównym powodem niepowodzenia podjętej przez niego pod koniec 1990 roku misji tworzenia rządu.

⁴⁹ W literaturze przedmiotu pojawia się nawet wniosek, że Jan Olszewski zbudował, na bazie zaufania do jego osobistych możliwości, gabinet autorski. Zob.: R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna w Polsce*. Kraków–Rzeszów 2013, s. 425. Sam Jan Olszewski z kolei zaprzecza, jakoby to był „rząd autorski”. Wskazuje przy tym na współudział w jego formowaniu przedstawicieli ugrupowań tworzących koalicję gabinetową. Jednocześnie zwraca uwagę również na to, iż stanowisko prezydenta nie mogło być przez niego całkowicie ignorowane. Z jednej strony pozwalało to liczyć na choćby

Wałęsy, który z kolei przeciwstawiał się jakimkolwiek próbom sięgnięcia przez premiera po przywództwo w ramach egzekutywy⁵⁰.

Styl sprawowania urzędu prezydenckiego przez Wałęsę nie pozostawiał wątpliwości, że jego „ustępstwa” względem koalicji ugrupowań parlamentarnych w zakresie powołania premiera i Rady Ministrów nie oznaczały całkowitej rezygnacji głowy państwa z posiadania wpływu na funkcjonowanie gabinetu Olszewskiego. Tymczasem strategia działania premiera i niektórych członków rządu była jednoznacznie nastawiona na pomijanie prezydenta w procesie podejmowania decyzji. Najdobitniej potwierdzała to postawa ministra obrony narodowej Jana Parysa, z którym prezydent wszedł w spór niemal natychmiast po powołaniu rządu. Pierwszym polem konfliktu było podejmowanie decyzji personalnych przez ministra, o których prezydent nie był informowany. Nawet jeśli dotyczyły to stanowisk, których obsada odbywała się formalnie bez udziału prezydenta, to Wałęsa zarzucał ministrowi obrony narodowej, że nie był informowany o zmianach, ale dowiadywał się o nich z mediów. Drugim polem konfliktu między prezydentem i ministrem były kwestie natury merytorycznej, związane z prowadzeniem polityki obronnej państwa. Prezydent jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP rościł sobie prawo do wysuwania w tym zakresie określonych propozycji, które jednak nie zyskiwały akceptacji ministra i były poddawane ostrej krytyce. Nieporozumienia w dwóch wyżej wymienionych obszarach doprowadziły do eskalacji napięcia, którego kulminacją było wysunięcie przez ministra Parysa oskarżenia pod adresem środowiska prezydenckiego, że próbuje ono przy wykorzystaniu wojska doprowadzić do obalenia demokracji w Polsce⁵¹.

Permanentny konflikt pomiędzy prezydentem i ministrem obrony narodowej był zaledwie jednym z przykładów złych relacji wewnątrz dualistycznej egzekutywy. Napięcia pomiędzy prezydentem a rządem powstawały również w obszarze prowadzenia polityki zagranicznej państwa oraz dotyczyły wielu spraw mniejszej wagi. Poza kwestiami natury politycznej oraz personalnymi ambicjami głównych aktorów politycznych, które determinowały sięganie przez nich po mechanizmy wzajemnego blokowania się organów państwowych⁵², istotne jest również zwrócenie uwagi na praktyczne zastosowanie instytucjonalnych (konstytucyjnych) wzorców funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto*. Nie ulega wątpliwości, że tkwił w nich znaczący potencjał konfliktowości, co znalazło odzwierciedle-

minimalną tolerancję dla rządu ze strony głowy państwa, z drugiej – wpłynęło na pogorszenie relacji premiera z liderem Porozumienia Centrum, Jarosławem Kaczyńskim. Zob.: Olszewski. *Przerwana premiera. Z Janem Olszewskim rozmawiają Radosław Januszewski, Jerzy Kłosiński, Jan Strękowski*. Warszawa 1992, s. 66–67.

⁵⁰ O. PROTSYK: *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*. „Political Studies” 2006, Vol. 54, no 2, s. 227.

⁵¹ S. PATYRA: *Rząd Jana Olszewskiego...*, s. 84–85.

⁵² A. WOŁEK: *Demokracja nieformalna...*, s. 131.

nie na gruncie rzeczywistych relacji między prezydentem i rządem (premierem). Należy przy tym podkreślić, że określony typ reżimu politycznego *sensu stricto* sam w sobie nie mógł determinować natężenia konfliktu między organami władzy wykonawczej, co udowodnił Oleh Protsyk, odwołując się do przykładów empirycznych⁵³. Problem natomiast tkwił w nieprecyzyjności konstytucyjnych reguł gry i ich nieprzystawalności do sytuacji, w której legitymizacja organów tworzących „Duży Trójkąt Władzy” opierała się na w pełni wolnej decyzji suwerena. W okresie tranzycyjnym układ instytucjonalny wyznaczony regułami przyjętymi nowelizacją konstytucji z 7 kwietnia 1989 roku „nie ujawniał” swojego konfliktogennego charakteru ze względu na modyfikujący wpływ realiów politycznych. Najpierw taki korygujący wpływ miał bierny styl sprawowania urzędu prezydenta przez gen. Jaruzelskiego, a później legitymizacyjna asymetria pomiędzy prezydentem Wałęsą i Sejmem X kadencji. Po wyborach parlamentarnych w 1991 roku, kiedy zarówno prezydent, jak i parlament dysponowali demokratyczną legitymizacją, wybuchł „konflikt na tle kontroli nad zasobami umożliwiającymi określenie kierunków polityki państwa i jej instrumentarium”⁵⁴. Okazało się, że reguły konstytucyjne są nieprecyzyjne i w sposób niewystarczający delimitują kompetencje organów państwowych w poszczególnych obszarach sprawowania władzy⁵⁵. Niejasności te dotyczyły także problematyki politycznej odpowiedzialności rządu. Jeśli dodatkowo uwzględnimy fakt, że rywalizacja polityczna toczyła się w warunkach daleko posuniętej partyjnej fragmentaryzacji areny parlamentarnej, skutkującej brakiem możliwości wyłonienia rządu opierającego się na trwałej większości sejmowej, to prawdopodobieństwo chaosu decyzyjnego i niskiej skuteczności podejmowanych działań było jeszcze większe.

Praktyka polityczna w okresie funkcjonowania rządu Olszewskiego potwierdziła, że zasadniczym problemem na gruncie rozwiązań konstytucyjnych był mechanizm podwójnej odpowiedzialności Rady Ministrów, zarówno przed parlamentem, jak i prezydentem. Niekorzystny efekt przyjęcia takiego rozwiązania wzmocniony został antagonistycznym nastawieniem prezydenta i premiera względem siebie oraz mniejszościowym statusem koalicji gabinetowej. Warto w związku z tym zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, w związku z faktem, że

⁵³ O. PROTSYK: *Intra-Executive Competition...*, s. 239.

⁵⁴ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*. Red. Z. KIEŁMIŃSKI, J. SZYMANEK. Warszawa 2013, s. 256.

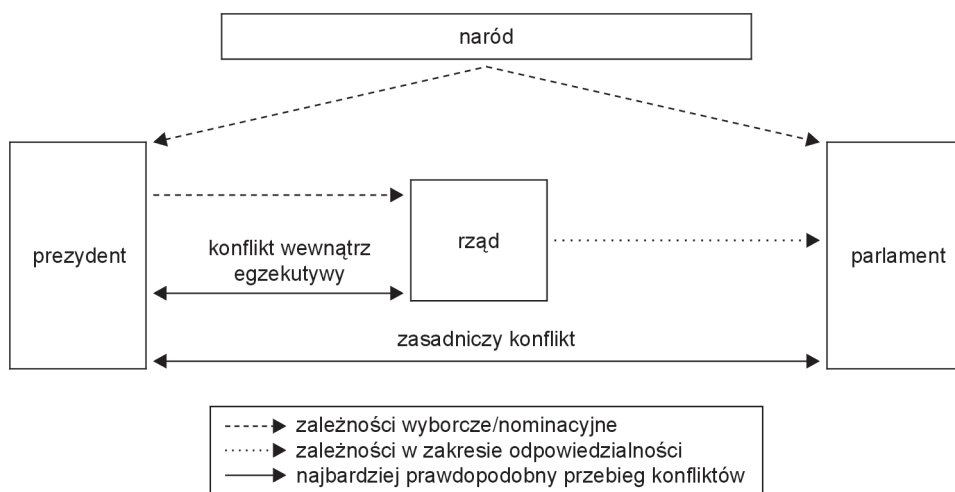
⁵⁵ Na problem rzeczywistej dwuwładzy w niektórych obszarach polityki państwa zwrócił uwagę m.in. Jan Olszewski w udzielonym w sierpniu 1992 roku wywiadzie. Wskazywał on, że „schizofreniczność sytuacji wynikała z uregulowań konstytucyjnych, przyjętych przy »okrągłym stole«. Były to uregulowania przygotowane osobiście dla generała Jaruzelskiego [...] przepisy te, choć niejednoznacznie, ale wyraźnie gwarantowały mu wpływ na wszystkie elementy siły – policję, bezpieczeństwo, wojsko, wywiad i służbę zagraniczną. Teraz inny człowiek jest prezydentem. Inne są jego kwalifikacje, inne oblicze polityczne. I powstaje problem, którego nie było nigdy przedtem [...]”. Cyt. za: Olszewski. *Przerwana premiera...*, s. 50.

sejm był ostateczną instancją rozstrzygającą o utrzymaniu premiera na stanowisku i trwaniu gabinetu, szef rządu starał się umniejszać wpływ prezydenta na funkcjonowanie Rady Ministrów. Oczywiście było, że taka postawa będzie wzmacniała niechęć prezydenta względem premiera i całego rządu. Należy także zwrócić uwagę, że działo się to po prawie rocznym okresie funkcjonowania autorskiego rządu głowy państwa, co „przyzwyczało” prezydenta do roli przywódcy egzekutywy, z której Wałęsa nie zamierzał rezygnować. Po drugie, Olszewski, który objął funkcję premiera po uzyskaniu votum zaufania w wyniku poparcia ugrupowań spoza koalicji gabinetowej (podobnie jak jego rząd), nie był w stanie zapewnić swojemu rządowi trwałego poparcia większości sejmowej, co miało negatywne skutki dla pomyślnego realizowania określonych reform. Co więcej, z czasem, w wyniku działań podejmowanych przez rząd (kwestia lustracji), zaczął się krystalizować układ polityczny, który stanął jednoznacznie w opozycji do rządu. Po trzecie, nie bez znaczenia był również konflikt wewnątrz koalicji gabinetowej. W tym względzie najbardziej symptomatyczne były pogarszające się relacje premiera z Kaczyńskim. Oznaczało to, że konflikt, w który popadł gabinet Olszewskiego, rozgrywał się na trzech „frontach”: z prezydentem, parlamentem oraz między partiami tworzącymi koalicję gabinetową. W końcu, po czwarte, konstytucyjny mechanizm rządzenia nie przystawał również do okoliczności, w których wytworzył się dystans pomiędzy prezydentem a istniejącym układem politycznym na poziomie parlamentarnym. Prezydent Wałęsa, sprawując urząd, nie dążył do zbudowania struktury partyjnej, która jednocześnie stanowiłaby jego polityczne zaplecze. Powodowało to, że w zestawieniu z fragmentaryzacją Sejmu I kadencji nie sposób było opisywać relacji pomiędzy prezydentem i większością parlamentarną w kategoriach politycznej zbieżności bądź opozycyjności. Należałoby raczej mówić w tym przypadku o powstawaniu i zanikaniu układów politycznych mających czasowy i akcyjny charakter⁵⁶. Nie chroniły one jednak przed powstawaniem sytuacji konfliktowych, prowadzących nawet do destabilizacji sytuacji społeczno-politycznej w państwie wkraczającym dopiero na ścieżkę demokratycznego rozwoju.

Rzeczywiste relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w Polsce pod koniec 1991 roku i w pierwszej połowie 1992 roku, determinowane zarówno kształtem formalnego układu instytucjonalnego, jak i specyfiką rywalizacji politycznej, nie pozwalają w sposób jednoznaczny zaklasyfikować reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o znane modele. Oczywiście nie ulega wątpliwości, że nie był to ani reżim parlamentarny, ani prezydencki. Pozostawało zatem odwołanie się do semiprezydenckiego modelu reżimu politycznego. Trudno jednakże stwierdzić, czy ówczesna rzeczywistość bliższa była modelowi premierowsko-prezydenckiemu, czy prezydencko-parlamentarnemu. Na pierwszy rzut oka, koncentrując się zwłaszcza na procesie powstawania rządu Olszewskiego, wydawać by się mogło, że w grę wchodzi raczej pierwszy z wymienionych modeli. Wielość

⁵⁶ R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin 1995, s. 311.

zidentyfikowanych pól konfliktu nakazuje jednak daleko posuniętą ostrożność w formułowaniu tak jednoznacznych wniosków. Warto zobrazować to w formie graficznej. Pierwsze dwa z zamieszczonych poniżej schematów (23 i 24), nawiązując do koncepcji autorstwa Matthew Soberga Shugarta⁵⁷ i Thomasa Sedeliusa⁵⁸, ukazują najbardziej prawdopodobne linie konfliktów w ramach premierowsko-prezydenckiego i prezydencko-parlamentarnego modelu reżimu politycznego, zakładając istnienie różnic politycznych pomiędzy większością parlamentarną i prezydentem. Przebieg zidentyfikowanych konfliktów jest pochodną sposobu kreowania poszczególnych organów i zasad egzekwowania ich odpowiedzialności. Należy pamiętać, że uprawnienia prezydenta w zakresie powoływania rządu w reżimie premierowsko-prezydenckim są ograniczone zasadą parlamentarnej odpowiedzialności gabinetu. Dlatego też w opisywanej sytuacji zasadniczy konflikt rozgrywa się pomiędzy organami czerpiącymi swoją legitymację bezpośrednio z woli narodu, a więc parlamentem i prezydentem. Z kolei konfliktowość relacji wewnątrz egzekutywy jest wówczas konsekwencją tego, że rząd odzwierciedla układ sił politycznych na poziomie parlamentarnym. Natomiast w reżimie prezydencko-parlamentarnym rząd ponosi polityczną odpowiedzialność zarówno przed prezydentem, jak i parlamentem, co zwiększa prawdopodobieństwo ideologicznej i politycznej zbieżności głowy państwa i szefa rządu. W tej sytuacji zaś istnieje prawdopodobieństwo, że przebieg konfliktów będzie inny niż w przypadku modelu premierowsko-prezydenckiego.

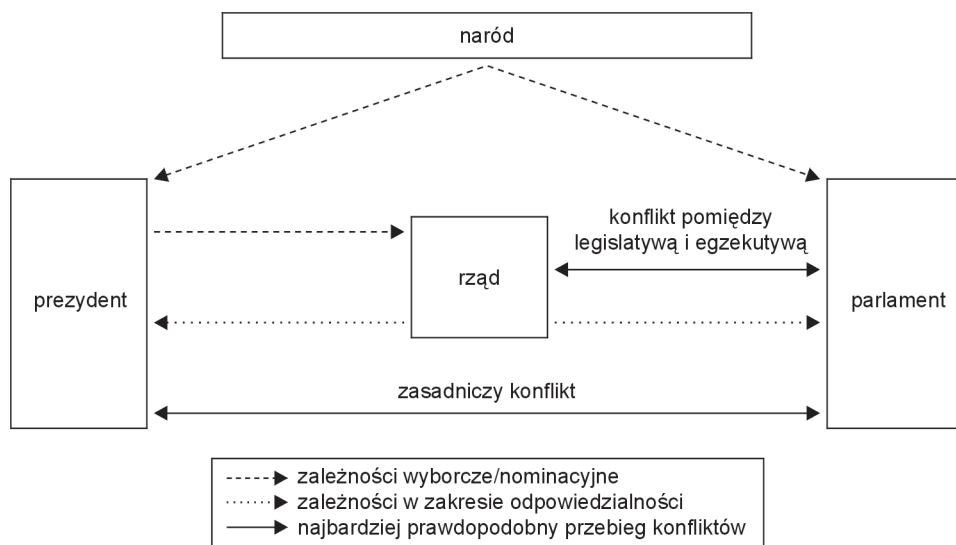


Schemat 23. Najbardziej prawdopodobny przebieg konfliktów w ramach premierowsko-prezydenckiego reżimu politycznego

Źródło: Opracowanie własne.

⁵⁷ M.S. SHUGART: *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*. "French Politics" 2005, Vol. 3, s. 332.

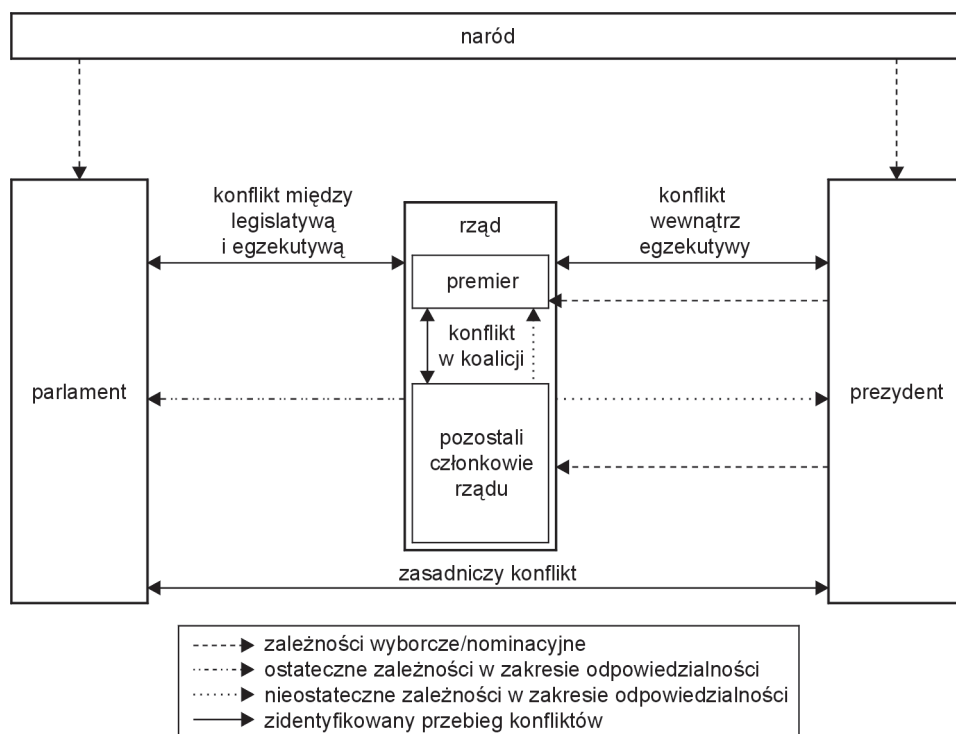
⁵⁸ T. SEDELIUS: *The Tug-of-War...*, s. 70.



Schemat 24. Najbardziej prawdopodobny przebieg konfliktów w ramach prezydencko-parlamentarnego reżimu politycznego

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższe schematy, opierając się na założeniu politycznych rozbieżności pomiędzy większością parlamentarną i prezydentem, nie uwzględniają jednak warunków kontekstowych, które mogą w zasadniczy sposób modyfikować przebieg poszczególnych linii konfliktów, determinując jednocześnie kształt reżimu politycznego *sensu stricto*. W związku z tym niezbędne okazuje się uwzględnienie chociażby takich elementów, jak: zakres rzeczywistego obowiązywania demokratycznych reguł gry, stopień instytucjonalizacji systemu partyjnego, poziom fragmentaryzacji/koncentracji systemu partyjnego w wymiarze parlamentarnym, specyfika rywalizacji politycznej, status gabinetu (mniejszościowy, większościowy lub nadwyżkowy, czy partyjny bądź ponadpartyjny), zakres identyfikacji prezydenta z określonym ugrupowaniem politycznym, polityczna zbieżność/rozbieżność prezydenta i premiera, pozycja głowy państwa i szefa rządu we własnej partii, czy styl sprawowania urzędu przez prezydenta i polityczne ambicje premiera. Jak pokazały doświadczenia pierwszej połowy 1992 roku, kwestie te mogą w zasadniczy sposób wpłynąć na specyfikę relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Schemat 25 przedstawia przebieg konfliktów pomiędzy trzema instytucjami „Dużego Trójkąta Władzy” w pierwszej połowie 1992 roku, ukazując jednocześnie skomplikowany wymiar relacji pomiędzy nimi, utrudniający jednoznaczne zaklasyfikowanie ówczesnego reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o modele, które zidentyfikowali Shugart i John M. Carey.



Schemat 25. Przebieg konfliktów w ramach polskiego reżimu politycznego *sensu stricto* w pierwszej połowie 1992 roku

Źródło: Opracowanie własne.

Powyższy schemat ukazuje wielość pól konfliktu, które charakteryzowały relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w okresie funkcjonowania gabinetu Olszewskiego. Ich pojawienie się było w znacznej mierze determinowane konfrontacją „tranzycyjnego” układu instytucjonalnego z rzeczywistością polityczną będącą konsekwencją w pełni rywalizacyjnego układu politycznego. Każdy z podmiotów czuł się predestynowany do odegrania kluczowej roli w procesie kreowania polityki państwa i kierowania nią. Zapobieżenie konfliktom było trudne, po pierwsze ze względu na nieprecyzyjność konstytucyjnych reguł gry i ich nieprzystawalność do rzeczywistości politycznej. Po drugie, fragmentaryzacja sceny politycznej po wyborach parlamentarnych z 1991 roku w zasadzie uniemożliwiała stworzenie rządu opartego na większościowej koalicji. Nie stanowiło to zachęty do zabiegów kooperacyjnych pomiędzy podmiotami sceny politycznej, przyczyniając się do utrwalania w nowej elicie politycznej przekonania, że polityka jest grą o sumie zerowej.

Jak już wyżej zostało zasugerowane, trwający po wyborach parlamentarnych z 1991 roku proces powoływania rządu, a przede wszystkim jego wynik, który charakteryzował się uzyskaniem sejmowej inwestytury przez polityka,

wobec którego prezydent był krytycznie nastawiony, wskazywał na swoisty zwrot w kierunku uznania zasady właściwej dla parlamentarnego sposobu kreowania egzekutywy. Uwzględniając fakt, iż prezydencka legitymizacja, podobnie jak parlamentu, opierała się na bezpośrednim wskazaniu suwerena, reżim polityczny *sensu stricto* można by uznać za odpowiadający założeniom modelu premierowsko-prezydenckiego. Praktyka polityczna wskazywała jednak na to, że prezydent Wałęsa rościł sobie prawo do kontrolowania wybranych (opisanych wcześniej) obszarów polityki państwa, co skutkowało powstawaniem w ich ramach dwuwładzy. Prezydent, próbując uzyskać dominującą pozycję w tych sferach, starał się jednocześnie podporządkować sobie rząd. Pomyślność tych działań oznaczałaby ewolucję reżimu politycznego *sensu stricto* bardziej w stronę modelu prezydencko-parlamentarnego. Wprawdzie rząd permanentnie pozbawiony był poparcia większości parlamentarnej, jednak nie było to równoznaczne z faktem, że uległ wpływom prezydenta⁵⁹. Wytworzył się specyficzny układ, w ramach którego centralnym elementem był wielokierunkowy konflikt, w który zaangażowane zostały wszystkie podmioty tworzące „Duży Trójkąt Władzy” (zob. schemat 25). Strategie kooperacyjne miały raczej akcyjny charakter i determinowane były przede wszystkim bieżącymi celami politycznymi.

Precyzyjne scharakteryzowanie semiprezydencjalizmu w Polsce w pierwszej połowie 1992 roku nie jest więc zadaniem prostym. Dotychczas wykorzystywana koncepcja wyróżnienia modeli premierowsko-prezydenckiego i prezydencko-parlamentarnego okazuje się nie w pełni przydatna dla opisu reżimu politycznego *sensu stricto* w analizowanym okresie. Można by zatem sięgnąć po inne propozycje, znane z literatury przedmiotu. Jedną z nich mogłaby być, opisana w rozdziale I, propozycja Jeana Blondela, identyfikująca semiprezydencjalizm jako „system podwójnego przywództwa”⁶⁰. Jej atrakcyjność polega m.in. na tym, że zbudowana jest na założeniu przejściowości (tymczasowości) takiego modelu, co odpowiadało sytuacji w Polsce na początku lat 90. ubiegłego stulecia. Ewentualny problem dotyczył jednak tego, że w obliczu braku stabilnej większości sejmowej, popierającej rząd, stopniowo wytwarzała się asymetria w zakresie siły władzy prezydenta i premiera, a to podawało w wątpliwość rzeczywiste funkcjonowanie dwóch ośrodków przywódczych. Ostatecznym potwierdzeniem siły prezydenta i słabości premiera były okoliczności zdymisjonowania rządu Olszewskiego. Prezydent, kierując się art. 32f ust. 1 pkt 6 Konstytucji RP, wystą-

⁵⁹ W literaturze przedmiotu można znaleźć pogląd, że rząd Jana Olszewskiego był „wtłoczony” (znajdował się w uścisku) pomiędzy sejm i prezydenta Lecha Wałęsę. W tej sytuacji funkcjonowanie gabinetu determinowane było koniecznością nieustannego zaspokajania oczekiwań obydwu podmiotów, stanowiąc jednocześnie istotne ograniczenie jego swobody działania. Zob.: J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL: *Poland*. In: *Cabinets in Eastern Europe*. Eds. J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL. New York 2001, s. 60.

⁶⁰ J. BLONDEL: *Dual Leadership in the Contemporary World*. In: *Parliamentary versus Presidential Government*. Ed. A. LIJPHART. New York 1992, s. 162–172.

pił 4 czerwca 1992 roku z wnioskiem o „natychmiastowe odwołanie pana Jana Olszewskiego ze stanowiska prezesa Rady Ministrów”. Nieco wcześniej posłowie Klubu Liberalno-Demokratycznego, Klubu Polskiego Programu Gospodarczego i Klubu Parlamentarnego Unii Demokratycznej złożyli wniosek o odwołanie rządu Olszewskiego. Sejm podjął uchwałę o odwołaniu Rady Ministrów 5 czerwca 1992 roku, kilka minut przed godziną 1.00, po burzliwej debacie. Za wnioskiem opowiedziało się 273 posłów, przeciw było 119, a 33 posłów wstrzymało się od głosu⁶¹. Odwołanie rządu było możliwe dzięki powstaniu negatywnej (antyrządowej) koalicji, w czym znaczącą rolę odegrał prezydent Wałęsa. Wśród głosujących za odwołaniem gabinetu byli przedstawiciele „małej koalicji” (KL-D, UD, PPG) oraz PSL, KPN i SLD⁶².

Okoliczności dymisji rządu Olszewskiego z jednej strony ukazały jego słabość w obliczu braku poparcia ze strony większości parlamentarnej i prezydenta, z drugiej potwierdzały siłę prezydenta, która wzrasta w sytuacji, gdy jego interesy są zbieżne z reprezentowanymi przez większość posłów⁶³. Przebieg wypadków związanych z odwołaniem rządu Olszewskiego nie daje jednakże podstaw do formułowania wniosku o ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* w kierunku prezydencjalizmu. Utrata zaufania głowy państwa była wszakże zaledwie jedną z przyczyn (nawet jeśli zostanie uznana za przyczynę⁶⁴) upadku gabinetu. Skuteczność wniosku prezydenta była, mimo wszystko, warunkowana głównie poparciem większości sejmowej⁶⁵. Z tej perspektywy patrząc, można by wskazać za Ryszardem Herbutem, że kluczowe znaczenie dla losów gabinetu miały jednak zasady gry politycznej na arenie parlamentarno-gabinetowej, determinowane dominacją niestabilnych układów politycznych, wynikających m.in. z istnienia systemu partii małych⁶⁶. Autor ten konstatuje, że sytuacja taka sprzyja powstaniu negatywnej większości zdolnej odwołać rząd, ale równocześnie niebędącej w stanie zaproponować jakiegokolwiek alternatywnego rozwiązania politycznego⁶⁷.

⁶¹ *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 17 posiedzenie, 1 dzień (4.06.1992)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/7D4ABA96#090> [dostęp: 29.03.2014].

⁶² R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 415.

⁶³ W. WOJASIK: *Prezydent w demokratycznym modelu ustrojowym*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006, s. 22.

⁶⁴ A. ANTOSZEWSKI: *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*. W: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1999, s. 112.

⁶⁵ Jerzy J. Wiatr, zastanawiając się nad tym, jaki wpływ na losy rządu Jana Olszewskiego miał wniosek prezydenta o jego odwołanie, pisze: „Myślę, że był to wyraźny sygnał dla niezdecydowanych, jednoznaczne poparcie walki o obalenie tego rządu, a zarazem zapewnienie, że ze strony prezydenta obalenie rządu spotka się z poparciem i pomocą. To było szczególnie ważne w sytuacji, gdy nie było pewne, czy jeszcze działają mechanizmy parlamentarnej demokracji”. Cyt. za: J.J. WIATR: *Krótki Sejm. Wszystko o Parlamentarnym Klubie SLD*. Warszawa 1993, s. 108.

⁶⁶ Szerzej na temat kategorii „partii małych” i „partii dużych” zob.: R. HERBUT: *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wrocław 2002, s. 140–153.

⁶⁷ R. HERBUT: *Proces tworzenia koalicji...*, s. 121.

W ten sposób powstaje przestrzeń dla realizacji władczych aspiracji głowy państwa, komplikując jednoznaczną interpretację mechanizmów funkcjonującego semiprezydencjalizmu.

Reasumując, należy stwierdzić, że pomiędzy wyborami parlamentarnymi z 1991 roku a zdymisjonowaniem rządu Olszewskiego specyfika semiprezydencjonalnej odmiany reżimu politycznego wykazywała wiele cech wyjątkowych. Wykryształizował się endemiczny model, który charakteryzował się znaczącą fluktuacją w relacjach między parlamentem, prezydentem i rządem. Ogromny wpływ na faktyczne relacje pomiędzy tymi organami miał kontekst sytuacyjny. Z kolei towarzysząca temu niepewność rozwoju sytuacji obnażała wszelkie słabości i unaoczniała niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z wejściem na ścieżkę rozwoju demokratycznego i uruchomieniem związanych z tym procesów kształtowania instytucjonalnych podstaw funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto*.

3.3. Próba reprezydencjalizacji reżimu politycznego

Dymisja rządu Olszewskiego oznaczała wprawdzie zaprzestanie działalności organu, którego relacje z parlamentem i prezydentem naznaczone były wielowątkowymi konfliktami, ale nie była równoznaczna z ustabilizowaniem sytuacji na scenie politycznej. Wszak uformowana naprędce koalicja, która, jak się okazało, zdolna była do wyrażenia votum nieufności gabinetowi Olszewskiego, miała wyłącznie negatywny charakter. Nie była z kolei w stanie zaproponować alternatywy dla niego. Ówczesna sytuacja unaoczniała, że niemająca konstruktywnego charakteru instytucja parlamentarnego votum nieufności wobec rządu jest w warunkach funkcjonowania sfragmentaryzowanego systemu partyjnego narzędziem do wywoływania kryzysów gabinetowych. Większość parlamentarna wyraziła wprawdzie w sposób dobitny swoje krytyczne nastawienie względem gabinetu, jej celem nie było jednak stworzenie programowej i personalnej alternatywy zakładającej przejęcie władzy⁶⁸. Brak wewnętrznej spójności pomiędzy ugrupowaniami politycznymi manifestującymi swoją opozycyjność wobec rządu zmniejszał prawdopodobieństwo podjęcia przez nie współpracy na rzecz utworzenia kolejnego gabinetu. W ten sposób dymisja rządu Olszewskiego skutkowałą wyeksponowaniem słabości sejmu, objawiającej się niezdolnością do skutecznego zapobieżenia kryzysowi gabinetowemu. Deficyt zachowań kooperacyjnych, charakteryzujący przedstawicieli elity parlamentarnej, sprzyjał prezydentowi, który

⁶⁸ Eugeniusz Zwierzchowski definiuje opozycję parlamentarną jako „grupy polityczne lub frakcje parlamentarne, które z jakichkolwiek względów nie uczestnicząc w tworzeniu rządu, odnoszą się krytycznie do jego politycznego programu i działalności oraz kształtują własną alternatywę programową i personalną, by w ramach konstytucyjnie ustalonych reguł przejąć i sprawować rządy”. Cyt. za: E. ZWIERZCHOWSKI: *Opozycja parlamentarna*. W: *Opozycja parlamentarna*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa 2000, s. 11.

podjął działania zmierzające do powołania gabinetu na miarę jego planów i oczekiwań. Wałęsa dążył w ten sposób do ponownego przejęcia samodzielnej kontroli nad egzekutywą. Pomyślność starań prezydenta w zakresie powołania popieranego przezeń premiera i gabinetu oznaczałaby przezwyciężenie negatywnych aspektów funkcjonowania dualistycznej egzekutywy z czasów funkcjonowania rządu Olszewskiego. Należałoby się spodziewać, że nowy rząd znajdzie się w strefie wpływów prezydenta, realizując jego wizję polityczną i będąc wykonawcą jego pomysłów związanych z prowadzeniem polityki państwa. W konsekwencji polski semiprezycjencjalizm przesunąłby się w stronę bieguna prezydenckiego⁶⁹, co byłoby równoznaczne z powrotem do modelu prezydencko-parlamentarnego z czasów funkcjonowania rządu Bieleckiego. Ta swoista reprezycjencjalizacja reżimu politycznego (gdyby została skutecznie przeprowadzona) odbyłaby się na gruncie faktycznych, a nie formalnych reguł jego funkcjonowania, ukazując przy okazji, jak kruche podstawy miały wówczas obowiązujące konstytucyjne zasady wyznaczające relacje pomiędzy najważniejszymi organami państwowymi.

Prezydent Wałęsa natychmiast po odwołaniu przez sejm rządu Olszewskiego przedłożył niższej izbie parlamentu wniosek o powołanie Waldemara Pawlaka na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Jego propozycja spotkała się z akceptacją większości posłów, co oznaczało, że młody (zaledwie 32-letni) lider Polskiego Stronnictwa Ludowego został premierem⁷⁰. Procedura powołania premiera przebiegała tym razem zupełnie odmiennie, niż miało to miejsce pod koniec 1991 roku. Sejm zaakceptował prezydenckiego kandydata, rezygnując tym samym z możliwości przeciwstawienia się głowie państwa. W ten sposób sejm ustąpił miejsca prezydentowi, co mogło być odbierane jako uruchomienie procesów reprezycjencjalizacji reżimu politycznego. Nie budziło jednak wątpliwości to, że Wałęsa, decydując się na wysunięcie kandydatury Pawlaka, oczekiwał od nowego premiera uległości i dyspozycyjności⁷¹. O kierunku ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* nie rozstrzygały jednak wyłącznie prezydenckie ambicje.

Poza wskazanymi wyżej odmiennostkami w przebiegu procesu wyboru premiera pod koniec 1991 roku i w czerwcu roku następnego, warto zwrócić uwagę również na podobieństwa. Otóż tak, jak powołanie Olszewskiego na stanowisko premiera wbrew woli prezydenta nie oznaczało, że głowa państwa rezygnuje z wpływu na funkcjonowanie egzekutywy i usuwa się w cień, pozo-

⁶⁹ J. SIELSKI: *Czynniki wpływające na proces kształtowania się systemu partyjnego w Polsce po 1989 roku*. W: *Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji. Księga poświęcona Profesorowi Janowi Szczepańskiemu z okazji Jego 85 rocznicy urodzin*. Red. J. LISZKA. Ustroń 2000, s. 100.

⁷⁰ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 1992 roku, Nr 17, poz. 126.

⁷¹ K. LESZCZYŃSKA: *Meandry kształtowania nowej elity rządowej w latach 1989–1992*. W: *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*. Red. S. SUŁOWSKI, J. SZYMANEK. Warszawa 2013, s. 115.

stawiając rządowi przestrzeń do działania, tak wybór Pawłaka na to stanowisko nie był równoznaczny z tym, że większość parlamentarna (aczkolwiek bardzo płynna i niejednoczona) zgodziła się na „oddanie przyszłego rządu pod opiekę” prezydenta. Jeden z uczestników ówczesnych wydarzeń wskazuje, że poparcie dla prezydenckiego kandydata na stanowisko premiera było przede wszystkim skutkiem nagromadzenia negatywnych emocji wywołanych akcją lustracyjną, co w konsekwencji skutkowało podejściem sprowadzającym się do tego, że „wszystko było dobre, byle ustąpił rząd Olszewskiego”⁷². W tej sytuacji reprezyzencjalizacja reżimu politycznego była mało prawdopodobna, gdyż żaden z liczących się aktorów politycznych, poza Wałęsą i Leszkiem Moczulskim⁷³, nie wykazywał chęci wzmacniania ośrodka prezydenckiego. Sytuacja polityczna wprawdzie wykreowała potencjalne możliwości dla podjęcia działań zmierzających do reimplementacji w praktyce reguł gry typowych dla prezydencko-parlamentarnego modelu reżimu politycznego, ale prawdopodobieństwo ich rzeczywistej instytucjonalizacji nie było zbyt duże.

Szanse na rzeczywistą reprezyzencjalizację reżimu politycznego w znaczny sposób ograniczała procedura ustalania politycznego i personalnego składu rządu. Okazało się, że powołanie Pawłaka na stanowisko premiera było dla większości najważniejszych ugrupowań parlamentarnych wyłącznie ostatecznym zamknięciem etapu działalności rządu Olszewskiego. Ta sprawa w wystarczający sposób uzasadniała ich przekonanie o sensowności udzielenia poparcia liderowi Polskiego Stronnictwa Ludowego. Czyniąc to, wsparły inicjatywę prezydencką, jednocześnie nie rezygnując z chęci posiadania wpływu na przyszły rząd. Z tego powodu proces tworzenia rządu Pawłaka wskazywał na przesunięcie negocjacji nad utworzeniem koalicji gabinetowej na grunt parlamentarny, mimo że Wałęsa pozostawał również aktywnym ich uczestnikiem. Ostatecznie okazało się jednak, że powołanie rządu uzależnione jest w większym stopniu od wykrystalizowania się określonego układu politycznego na gruncie parlamentarnym niż wyrażenia woli przez prezydenta. Niemożność zbudowania przez Pawłaka koalicji stała się głównym powodem jego dymisji po trzydziestu trzech dniach sprawowania urzędu Prezesa Rady Ministrów.

Mimo że próby stworzenia rządu przez lidera Polskiego Stronnictwa Ludowego zakończyły się fiaskiem, co mogłoby świadczyć o porażce prezydenckiej koncepcji budowy faktycznie (nie formalnie) zunifikowanej egzekutywy, to jednak nie sposób przejść obojętnie wobec faktu, że w tym czasie pozycja pre-

⁷² Cyt. za: *Spór o Polskę. Z Aleksandrem Hallem rozmawiają Ewa Polak i Mariusz Kobzdej*. Warszawa 1993, s. 114.

⁷³ Jednym z warunków ewentualnego poparcia przez Konfederację Polski Niepodległej mniejszościowego rządu Waldemara Pawłaka, który został wymieniony przez Leszka Moczulskiego w rozmowie z premierem, było to, by skład rządu stanowił odzwierciedlenie propozycji Lecha Wałęsy, a więc chodziło o powołanie autorskie rządu głowy państwa. Zob.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 151.

zydenta w relacjach z parlamentem i rządem została wzmocniona. Po pierwsze, wskazując Pawlaka, prezydent zyskał przewagę nad premierem, który, inaczej niż jego poprzednik, liczył się ze zdaniem głowy państwa. Konsekwencją tego było m.in. podjęcie decyzji personalnych, które naruszały wprowadzone obowiązujący zwyczaj, ale jednocześnie zyskiwały aprobatę prezydenta. Chodzi o dymisję ministrów rządu Olszewskiego. Dotychczasowa praktyka konstytucyjna wskazywała, że ministrowie zdymisjonowanego gabinetu pełnili swoje funkcje do czasu powołania przez sejm ich następców. Pawlak nie czekał na ten moment. Jedną z jego pierwszych decyzji było odwołanie urzędujących ministrów i powołanie w ich miejsce kierowników: Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Andrzeja Milczanowskiego), Ministerstwa Obrony Narodowej (Janusza Onyszkiewicza) i Urzędu Rady Ministrów (Aleksandra Łuczaka). Zmiana objęła również Prezesa Radiokomitetu (Zbigniewa Romaszewskiego zastąpił Janusz Zaorski). Po drugie, błyskawicznie podjęta przez prezydenta po odwołaniu rządu Olszewskiego decyzja o wyznaczeniu premiera zmusiła sejm do poszukiwania rozwiązań polityczno-programowo-personalnych w ramach koncepcji narzuconej przez prezydenta. Wprowadzie nie gwarantowało to w sposób bezpośredni zwierzchnictwa nad rządem, czy marginalizacji sejmu, niemniej jednak stwarzało prezydentowi okazję „do manifestowania swej władzy – rozumianej wąsko jako »bycie brany pod uwagę« – w negatywnych posunięciach wobec rządu i parlamentu”⁷⁴. Po trzecie w końcu, negatywne doświadczenia funkcjonowania podzielonej egzekutywy w okresie działalności rządu Olszewskiego, a także determinacja, z jaką Wałęsa dążył do instytucjonalizacji swojej dominującej pozycji w ramach władzy wykonawczej, których egzemplifikacją było doprowadzenie do powierzenia stanowiska premiera Pawlakowi, miały wpływ na ułożenie relacji pomiędzy prezydentem i rządem w dłuższej perspektywie. Realizowana przez Wałęsę koncepcja „nadaktywnej” prezydentury spowodowała, że dla ugrupowań, które w przyszłości miały współtworzyć parlamentarne zaplecza rządów, bardziej atrakcyjny był względny kompromis z głową państwa niż wchodzenie z nią w otwarty konflikt. Oznaczało to uznanie dla wykraczającej daleko poza kwestie ceremonialne roli prezydenta w ramach reżimu politycznego *sensu stricto*.

Reasumując, nieco ponad miesiąc, gdy Pawlak pełnił funkcję premiera, można traktować przede wszystkim jako czas uspokojenia napięć wewnątrz egzekutywy. Wprowadzie misja stworzenia rządu zakończyła się niepowodzeniem, ale jedno z pól konfliktu, które przez ponad pół roku charakteryzowało życie polityczne w Polsce, zniknęło. Krótkotrwałość misji Pawlaka nie zmienia faktu, że reżim polityczny *sensu stricto* zaczął ewoluować w stronę modelu prezydencko-parlamentarnego, choć ostatecznie jego założenia nie zostały w pełni zaimplementowane. Niemniej jednak nie wolno zapominać o podjętych w tym

⁷⁴ Cyt. za: R. MATYJA: *Konstytucyjne relikty transformacji. Rywalizacja polityczna a kształtowanie się instytucji ustrojowych*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 266.

czasie przez prezydenta próbach wpływania na premiera, by ten, w obliczu braku porozumienia ugrupowań parlamentarnych w kwestii powołania rządu, stanął na czele ekipy, którą tworzyliby „kierownicy »newralgicznych« resortów”⁷⁵. Oczywiście prezydent liczył na to, że będzie miał wpływ na obsadę tych urzędów, a to oznaczałoby *de facto* utworzenie „rządu prezydenckiego”, który funkcjonowałby wbrew woli parlamentu, ale za to z woli prezydenta. Ewentualna skuteczność podjętych przez prezydenta działań w tym obszarze na gruncie praktyki politycznej oznaczałaby uznanie przywództwa prezydenta nad egzekutywą⁷⁶. Koncepcja ta nie zyskała jednak akceptacji premiera, co ostatecznie przekreśliło szanse na ukształtowanie reżimu politycznego odpowiadającego założeniom modelu prezydencko-parlamentarnego i przesądziło o utrzymaniu jego premierowsko-prezydenckiej odmiany, choć z zaznaczeniem silnej pozycji głowy państwa.

3.4. Reżim polityczny *sensu stricto* w ostatniej fazie obowiązywania rozwiązań konstytucyjnych o okrągłostołowym rodowodzie

Niemożliwość stworzenia rządu przez Pawlaka była przede wszystkim konsekwencją braku porozumienia pomiędzy ugrupowaniami parlamentarnymi. W tej sytuacji możliwe były trzy scenariusze. Pierwszy, zakładający uformowanie koalicji gabinetowej, na czele której stanąłby inny polityk niż Pawlak. Drugim scenariuszem, który można sobie było wyobrazić jako konsekwencję braku porozumienia między podmiotami działającymi na poziomie parlamentarnym, było podjęcie przez prezydenta decyzji o rozwiązaniu parlamentu przed upływem konstytucyjnego terminu jego działalności. Pierwsza opcja ekspozycja przede wszystkim element parlamentarnej odpowiedzialności rządu, z kolei druga stanowiłaby potwierdzenie możliwości wpływu prezydenta nie tylko na czas udzielonych parlamentowi pełnomocnictw, ale równocześnie wskazywałaby, iż także prezydent dysponuje pośrednimi instrumentami rozstrzygania o funkcjonowaniu rządu⁷⁷. W końcu, trzeci z możliwych scenariuszy opierał się na założeniu wystąpienia swoistego pata, polegającego na tym, że prezydent z sejmem nie są w stanie przez długi czas porozumieć się w sprawie osoby, która winna objąć funkcję premiera, a jednocześnie żadna ze stron nie jest gotowa ustąpić

⁷⁵ K. LESZCZYŃSKA: *Meandry kształtowania nowej elity...*, s. 116.

⁷⁶ Por.: O. PROTSYK: *The Presidency and the Political Roles of Cabinets in the Western CIS Countries*. In: *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes supporting the Core Executive*. Eds. B. CONNAUGHTON, G. SOOTLA, B.G. PETERS. Bratislava 2008, s. 119–120.

⁷⁷ José Antonio Cheibub wskazuje na to, że za jedną z form ponoszenia przez rząd odpowiedzialności przed prezydentem pochodzącym z powszechnych wyborów można uznać sytuację, gdy głowa państwa może rozwiązać parlament, przed którym formalnie rząd ponosi odpowiedzialność. Zob.: J.A. CHEIBUB: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York 2009, s. 38.

pod wpływem oczekiwań konkurencji politycznej. W warunkach głębokiej fragmentaryzacji sceny parlamentarnej oraz nieistnienia partii stanowiącej polityczne zaplecze prezydenta prawdopodobne byłoby trwanie jakiegoś tymczasowego układu, który z kolei mógłby stanowić zachętę do sięgnięcia po pozaformalne reguły rozwiązania kryzysu politycznego.

Ostatecznie zrealizowany został pierwszy scenariusz. Powołanie premiera i rządu było możliwe dzięki powstaniu szerokiej, wielopodmiotowej koalicji ugrupowań o postsolidarnościowym rodowodzie (Unia Demokratyczna, Kongres Liberalno-Demokratyczny, Polski Program Gospodarczy, Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, Porozumienie Ludowe, Stronnictwo Ludowo-Chrześcijańskie, Partia Chrześcijańskich Demokratów), wspieranych dodatkowo przez posłów „Solidarności”. Oznaczało to, w porównaniu do sytuacji związanej z powołaniem na stanowisko premiera Pawłaka, że ośrodkiem inicjatywnym w zakresie utworzenia rządu stał się sejm. Prezydent został postawiony niejako pod ścianą i zmuszony był do uwzględnienia faktu wykrystalizowania się większości sejmowej deklarującej powołanie rządu. Nie oznaczało to jednak zepchnięcia głowy państwa na drugi plan. Rozstrzygające w tej materii były kwestie natury politycznej. Po pierwsze, wielopodmiotowość koalicji uprawdopodobniała jej niewielką spójność wewnętrzną. Po drugie, doświadczenia związane z funkcjonowaniem podmiotów parlamentarnych w Sejmie I kadencji wskazywały na deficyt ich wewnętrznej koherencji, co wyrażało się m.in. łamaniem dyscypliny partyjnej⁷⁸. W tej sytuacji za najbardziej racjonalne należało uznać takie zachowanie rządu, które zmierzać będzie do ograniczenia ewentualnych pól konfliktu, w tym z prezydentem. W tym sensie negatywne doświadczenia z okresu funkcjonowania rządu Olszewskiego stanowiły przestrogę dla kolejnych ekip rządowych przed wchodzeniem na ścieżkę otwartego konfliktu z głową państwa.

Kandydatką koalicji na stanowisko Prezesa Rady Ministrów była Hanna Suchocka. W głosowaniu nad votum zaufania uzyskała ona poparcie 233 posłów⁷⁹. Nowa premier przyjęła zupełnie inną postawę od tej, którą reprezentował Olszewski, czy nawet Pawlak. Nie ukrywała, że jej wpływ na tworzenie gabinetu był niewielki⁸⁰. Była ona przede wszystkim reprezentantką określonego układu politycznego, w mniejszym zaś stopniu współkreowała personalny skład rządu. Przebieg przetargów koalicyjnych wskazywał, że obsada poszczególnych resortów była rezultatem rozmów pomiędzy koalicjantami. Proces ten, mimo iż przebiegał stosunkowo szybko, naznaczony był napięciami, czego najlepszym dowodem był fakt, że ostatecznie poza koalicją znalazło się Porozumienie Centrum. Była to reakcja na brak akceptacji ze strony pani premier (w zasadzie tzw. małej

⁷⁸ S. GEBETHNER: *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu (listopad 1991 – maj 1993)*. W: *Polska scena polityczna...*, s. 27.

⁷⁹ *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 20 posiedzenie, 1 dzień (10.07.1992)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 1.05.2014].

⁸⁰ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski ...*, s. 231.

koalicji – UD, KLD, PPG) dla kandydatury Adama Glapińskiego na stanowisko ministra współpracy gospodarczej z zagranicą. Aktywnie w procesie nominowania na stanowiska ministerialne uczestniczył również prezydent Wałęsa. Dążył on do pozostawienia na stanowiskach ministerialnych osób kierujących niektórymi resortami w okresie, gdy premierem był Pawlak. Dotyczyło to Krzysztofa Skubiszewskiego jako ministra spraw zagranicznych, Janusza Onyszkiewicza jako ministra obrony narodowej oraz Andrzeja Milczanowskiego jako szefa ministerstwa spraw wewnętrznych. Pierwsze dwie kandydatury nie budziły zastrzeżeń podmiotów tworzących szeroką koalicję, kontrowersje natomiast pojawiły się wokół propozycji stanowiska ministerialnego dla Milczanowskiego. Ostatecznie „prezydencyjni kandydaci” zostali zaakceptowani i objęli stanowiska proponowane przez głowę państwa⁸¹.

Przebieg prac nad stworzeniem rządu wskazywał, że strategia działania nowej Rady Ministrów nastawiona będzie na współpracę, a nie konfrontację z prezydentem. Można oczywiście się zastanawiać nad efektywnością takiej strategii ze strony pani premier i ścisłego kierownictwa koalicji gabinetowej. Z jednej strony likwidacja napięć pomiędzy organami dwuczłonowej egzekutywy z pewnością mogła być odbierana jako element stabilizowania sytuacji politycznej, zwłaszcza w kontekście doświadczeń z pierwszego półrocza 1992 roku. Z drugiej strony trudno przejść obojętnie wobec faktu, że przyjęta niemal natychmiast po powołaniu rządu strategia utrzymywania przez ten organ poprawnych relacji z prezydentem zakładała *de facto* uznanie szczególnych uprawnień prezydenta w trzech obszarach: wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz jego relacji z podmiotami środowiska międzynarodowego.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pewną sekwencję zdarzeń. Wielokrotnie wspomnianą już nieprecyzyjność przepisów konstytucyjnych przyjętych w 1989 roku dawała prezydentowi możliwości oddziaływania na te sfery funkcjonowania państwa. Można nawet mówić o premedytacji twórców noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 roku, którzy zakładali wyposażenie prezydenta w szczególne uprawnienia, czyniące z tego organu gwaranta pozostawania Polski w ramach formacji państwa socjalistycznego. Tymczasem praktyka polityczna w okresie prezydentury gen. Jaruzelskiego zaprzeczała konstytucyjnej formule prezydentury. Kolejny prezydent, Wałęsa, wprowadził wszystko, aby uprawnienia głowy państwa nie były interpretowane w sposób ograniczający jej możliwości władcze, a nawet dążył do ich poszerzania, ale rola instytucji prezydenta w tym czasie uległa zasadniczej korekcie. Po pierwsze, prezydencka misja gwaranta utrzymania socjalistycznego charakteru państwa wyczerpała się wraz ze złożeniem urzędu przez gen. Jaruzelskiego. Po drugie, z czasem prezydent funkcjonował w otoczeniu organów dysponujących w pełni demokratyczną legitymizacją. W tej sytuacji sens utrzymywania czy realizowania wielu przepisów

⁸¹ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 159–160.

konstytucyjnych stawał się coraz bardziej wątpliwy. Uwaga ta dotyczy m.in. obszarów wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz jego relacji z innymi podmiotami środowiska międzynarodowego.

Po wyborach parlamentarnych z 1991 roku i w trakcie procesu tworzenia rządu Olszewskiego zauważyć można było kwestionowanie prezydenckiego prawa do współkreowania polityki w wymienionych obszarach. Procedury nominacyjne w okresie nieudanej misji rządowej Pawlaka oraz w trakcie powstawania rządu Suchockiej wskazywały z kolei na ponowne oddawanie pola w tym zakresie prezydentowi⁸². Motywowane to było przede wszystkim chęcią ułożenia poprawnych relacji pomiędzy rządem a prezydentem, co w znacznym zakresie przynosiło pożądany efekt. Zatem można w całej tej sytuacji dostrzegać określony polityczny wybór. Jednocześnie ówczesne zdarzenia miały bardziej długofalowe konsekwencje, których odzwierciedleniem były niektóre postanowienia Małej konstytucji z 1992 roku⁸³. To, co warto podkreślić, dotyczy przede wszystkim faktu, że dokonujące się na gruncie praktyki politycznej rozstrzygnięcia z początku lat 90. ubiegłego stulecia, nawet jeśli krótkookresowo rozwiązywały niektóre problemy, to w dłuższej perspektywie stawały się zarzewiem kolejnych konfliktów. Zgodnie z takim ujęciem pierwszoplanowym problemem nie była dwuczłonowość egzekutywy, ale przede wszystkim brak jasnych kryteriów rozdziału kompetencji pomiędzy rządem (premiera) i prezydentem. Strategia przyjęta przez koalicję stanowiącą zaplecze rządu Suchockiej, a oddająca prezydentowi wpływ na wybrane obszary funkcjonowania państwa, wyznaczała zatem kolejny etap ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto*.

W trakcie ministerialnych nominacji latem 1992 roku prezydent wykorzystał także sposobność do zaznaczenia swojej obecności na scenie politycznej w charakterze gracza sprzeciwu (*veto player*). Chodziło o niezaakceptowanie kandydatury Jana Błeszyńskiego, reprezentującego Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe, na stanowisko ministra kultury i sztuki. Upór prezydenta był na tyle znaczący, że szefa tego resortu udało się powołać dopiero w lutym 1993 roku, a został nim Jerzy Góral. Warto przy tym zauważyć, że nastąpiło to w momencie, gdy obowiązywała już Mała konstytucja, a prezydent formalnie miał mniejsze możliwości wpływania na personalny skład rządu.

Szeroki skład koalicji gabinetowej nie zapobiegł temu, że rząd Suchockiej, podobnie jak gabinet Olszewskiego, miał status mniejszościowy. Za jego powo-

⁸² Rafał Matyja uważa, że Hanna Suchocka, podobnie jak wcześniej Jan Krzysztof Bielecki, nie zdradzała „aspiracji do sprawowania przywództwa państwowego na dużą skalę”, czego konsekwencją było to, że obydwójce „duże sfery polityki państwowej oddali na początku i bez walki”. Cyt. za: R. MATYJA: *Przywództwo i instytucje*. W: *Budowanie instytucji państwa 1989–2001, w poszukiwaniu modelu*. Red. I. JACKIEWICZ. Warszawa 2004, s. 15.

⁸³ *Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*. „Dziennik Ustaw” z 1992 roku, Nr 84, poz. 426.

łaniem 11 lipca 1992 roku opowiedziało się 226 posłów⁸⁴. Ten fakt potwierdzał, jak trudno było sformułować koalicję większościową w warunkach daleko posuniętej fragmentaryzacji sejmu. Partyjna kompozycja gabinetu Suchockiej doskonale odzwierciedlała efekt rywalizacji partii politycznych o „łupy”, identyfikowane ze stanowiskami w ramach egzekutywy. Uwaga ta dotyczy nie tylko faktu, że stanowiska ministerialne przypadły politykom reprezentującym aż siedem ugrupowań politycznych⁸⁵ (także czterem osobom deklarującym bezpartyjność), ale również tego, że rząd Suchockiej był w momencie powstania najliczniejszym gabinetem⁸⁶, poczynając od rządu Mazowieckiego, a na rządzie Ewy Kopacz kończąc.

Uwzględniając instytucjonalne podstawy funkcjonowania rządu Suchockiej, działalność tego gabinetu należy podzielić na dwie części. Jego powołanie odbyło się w oparciu o przepisy znowelizowanej w 1989 roku ustawy zasadniczej z 1952 roku. Obowiązywały one także w trakcie pierwszych pięciu miesięcy funkcjonowania tego rządu, a dokładnie do 7 grudnia 1992 roku. Dzień później zaczęła obowiązywać Mała konstytucja, która w istotnym zakresie skorygowała relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Zanim to jednak nastąpiło, reżim polityczny *sensu stricto* wykazywał cechy modelu premierowsko-prezydenckiego, ale z jednoczesnym wyeksponowaniem silnej pozycji głowy państwa. Kilka elementów miało w tej materii rozstrzygające znaczenie. Po pierwsze, powstanie rządu było możliwe dzięki zawiązaniu koalicji przez ugrupowania parlamentarne. Po drugie, doświadczenia z przeszłości determinowały przyjęcie przez panią premier strategii unikania konfrontacji z prezydentem. W konsekwencji prezydent uzyskał realny wpływ na personalną obsadę niektórych stanowisk ministerialnych. Powodowało to, że więź niektórych ministrów z głową państwa była mocniejsza niż z premierem. W ten sposób polityczna odpowiedzialność tych ministrów realizowała się, niezależnie od rozwiązań konstytucyjnych, bardziej przed prezydentem niż premierem i sejmem. Był to element zaburzający założenia modelu premierowsko-prezydenckiego, a zaczerpnięty z modelu prezydencko-parlamentarnego. Po trzecie, mniejszościowy status gabinetu stawiał ten organ w trudnym położeniu względem parlamentu. Rząd zmuszony był do nieustannego poszukiwania większości w izbach parlamentarnych, co nie było łatwe, zwłaszcza że ugrupowania parlamentarne charakteryzowała słaba

⁸⁴ *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 20 posiedzenie, 2 dzień (11.07.1992)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 1.05.2014].

⁸⁵ Dotyczy to siedmiu ugrupowań tworzących koalicję gabinetową. Warto jednak odnotować, że minister gospodarki przestrzennej i budownictwa, Andrzej Bratkowski, związany był z Unią Pracy, partią, która powstała 7 czerwca 1992 roku i formalnie pozostawała poza koalicją gabinetową. Zob.: *Skład rządu Hanny Suchockiej*. „Donosy. Dziennik Liberalny”, 18.07.1992, <http://oldwww.fuw.edu.pl/donosy/archiwum/1992/920718.0857> [dostęp: 20.04.2014].

⁸⁶ Szczegółowe dane statystyczne zob.: *Party Government Data Set*, <http://www.fsw.vu.nl/nl/wetenschappelijke-afdelingen/politicologie/medewerkers-pol/woldendorp/party-government-data-set/index.asp> [dostęp: 20.03.2014].

spójność wewnętrzna. Fiaskiem kończyły się również podejmowane próby poszerzenia koalicji gabinetowej⁸⁷. Po czwarte, gabinet Suchockiej funkcjonował permanentnie w warunkach istnienia wewnątrzrządowej opozycji. Był to efekt zarówno znaczących różnic ideologicznych pomiędzy koalicjantami, jak i stanu wewnątrzpartyjnej rywalizacji charakteryzującej wiele ugrupowań politycznych⁸⁸. Okoliczności te nie sprzyjały wykreowaniu spójnej polityki rządowej, jak również skutecznemu jej wdrażaniu. Wielość instytucjonalnych i partyjnych graczy sprzeciwu czyniła ówczesną sytuację mało stabilną. Słabość partii politycznych i brak jasnych wzorców rywalizacji politycznej oraz głęboka fragmentaryzacja parlamentu w zasadniczy sposób wpłynęły na osłabienie możliwości sformowania większościowego gabinetu. W takich warunkach pojawiała się przestrzeń dla aktywnej prezydentury⁸⁹. Wykorzystywał to Wałęsa, konsekwentnie dążąc do umocnienia swojej pozycji na scenie politycznej. W ten sposób reżim polityczny *sensu stricto* nie tylko nie odzwierciedlał założeń modelu konstytucyjnego (w zasadzie wraz z upływem czasu coraz bardziej widoczna była anachroniczność obowiązującej ustawy zasadniczej), ale kierunek jego ewolucji stał się jednym z wyznaczników przyszłych rozwiązań konstytucyjnych dotyczących relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem.

3.5. Ewolucja reżimu politycznego *sensu stricto* w latach 1991–1992

Dotychczasowe rozważania ukazały, jak pod wpływem czynników o charakterze politycznym mogą być korygowane konstytucyjne założenia dotyczące relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Analiza dotycząca pierwszego okresu funkcjonowania wszystkich organów „Dużego Trójkąta Władzy” w oparciu o demokratyczną legitymizację potwierdziła, że pomiędzy grudniem 1991 roku a grudniem 1992 roku wykrystalizował się reżim semiprezydencki (mieszany) o bardzo specyficznym charakterze, determinowanym przede wszystkim kontekstem sytuacyjnym, na który wpływ miały m.in.: nieprzystawalność formalnych (konstytucyjnych) reguł funkcjonowania reżimu do rzeczywistości politycznej, niska świadomość polityków na temat demokratycznych reguł gry, instytucjonalna słabość partii politycznych, krótkowzroczność aktorów politycznych wyrażająca się w przedkładaniu przez nich partykularnych interesów ponad konieczność budowania spójnych rozwiązań ustrojowych. W konsekwencji reżim polityczny *sensu stricto* nabywał cech hybrydalnych, ale, co istotniejsze, jedno-

⁸⁷ M. KOWALSKA, M. ŻMIGRODZKI: *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce...*, s. 101–102; W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 228–229.

⁸⁸ Szczegółowo na ten temat pisze: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 223–228.

⁸⁹ Por.: T.A. BAYLIS: *Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*. „Communist and Post-Communist Studies” 2007, Vol. 40, no 1, s. 88–90.

częście charakteryzował się on wysokim stopniem wewnętrznej zmienności, niesprzysługującej stabilizowaniu określonych mechanizmów ustrojowych.

W celu zobrazowania tychże zmian w dalszej części rozdziału wykorzystane zostanie specjalnie skonstruowane narzędzie, które określane będzie jako „indeks przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*”. Zasadność jego wykorzystania wynika z potrzeby uchwycenia rzeczywistej dynamiki zmian w ramach reżimu politycznego *sensu stricto*. Odwołując się do cytowanej już wcześniej konstatacji Skach, że semiprezydencjalizm jest „niedoteoretyzowanym” jeszcze modelem konstytucyjnym, warto, przez wzgląd na empiryczne przykłady jego zróżnicowania, zrezygnować z wprowadzania kolejnych teoretycznych modeli badawczych, które miałyby ukazywać wewnętrzną różnorodność semiprezydencjalizmu. Ich inflacja nie tylko nie sprzyja uniwersalizacji badań nad reżimami politycznymi *sensu stricto*, ale przede wszystkim prowadzić może do identyfikowania konkretnego modelu tylko z jednym lub co najwyżej kilkoma empirycznymi przypadkami. Wprowadzanie kolejnych propozycji w tym zakresie nie wydaje się konieczne również z tego względu, że w literaturze przedmiotu od ponad dwudziestu lat funkcjonuje dychotomiczny podział w ramach semiprezydencjalizmu na reżimy premierowsko-prezydenckie i prezydencko-parlamentarne. Jego wartość eksplanacyjna jest znaczna, co zostało wielokrotnie podkreślone na kartach niniejszej publikacji. Niemniej jednak analiza sytuacji w Polsce w latach 1991–1992 zachęca do podjęcia próby stworzenia wspomnianego wyżej indeksu, dzięki któremu możliwe będzie w odniesieniu do empirycznych przykładów reżimów politycznych dostrzeżenie ich przesuwania się w stronę jednego z końców (biegunów), wyznaczonych przez „czysty” model parlamentarny i „czysty” model prezydencki.

Dzięki temu, optując za traktowaniem semiprezydencjalizmu jako odrębnego modelu reżimu politycznego, można jednocześnie opisywać go w kategoriach reżimu mieszanego. Największą korzyścią jest natomiast możliwość uchwycenia jego wewnętrznego zróżnicowania bez konieczności zamykania się w ramach skonstruowanych dotychczas modeli analitycznych i w funkcjonującym nazewnictwie. W ten sposób można na przykład rozwiązać problem trudności w jednoznacznym zaklasyfikowaniu danego reżimu politycznego *sensu stricto* jako – odwołując się np. do koncepcji, którą przedstawili Shugart i Carey – premierowsko-prezydenckiego bądź prezydencko-parlamentarnego, czy – nawiązując do propozycji Elgiego – uznać go za wysoce sprezydencjalizowany semiprezydencjalizm bądź semiprezydencjalizm ze zbalansowanymi uprawnieniami prezydenta i premiera.

Indeks przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* jest propozycją autorską, aczkolwiek nie oznacza to, że w literaturze przedmiotu podobne próby nie były podejmowane. Jedną z nich, która zresztą stanowiła inspirację do podjęcia próby stworzenia nowego narzędzia, jest koncepcja, którą przedstawił André Krouwel, a która zakłada możliwość określenia specyfiki empirycznych reżi-

mów politycznych poprzez pomiar zawartości w nich elementów typowych dla parlamentaryzmu, jak również tych, które charakteryzują prezydencjalizm. Ich zestawienie pozwala zaś określić, który z modeli przeważa, lub czy występuje idealny balans pomiędzy nimi⁹⁰. Holenderski politolog w swojej analizie ogranicza się jednak do wykorzystania stworzonego narzędzia wyłącznie na gruncie formalnych reguł gry. Pozwala to zdefiniować kierunek ewolucji rozwiązań konstytucyjnych w dobie transformacji ustrojowej, jednocześnie nie rozstrzygając o rzeczywistych przemianach reżimu politycznego *sensu stricto*. Indeks przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* ma na celu przewyższenie tych ograniczeń.

Podstawowym celem leżącym u podstaw proponowanego narzędzia jest zatem ocena rzeczywistego miejsca reżimu politycznego *sensu stricto* w ramach kontinuum wyznaczonego dwoma biegunami: parlamentaryzmem i prezydencjalizmem. W konsekwencji niezbędne jest wskazanie przeciwstawień charakteryzujących jeden i drugi model. Zostało to przeprowadzone w oparciu o definicyjne założenia reżimu parlamentarnego i prezydenckiego, a także z uwzględnieniem cech konstytutywnych semiprezydencjalizmu, zaprezentowanych w rozdziale I. Należy także podkreślić, że na tym etapie nie jest istotne zagadnienie siły poszczególnych organów „Dużego Trójkąta Władzy”, rozumianej jako ich potencjalna i/lub realna zdolność do planowania i realizowania polityki państwa. Uwaga zostanie skoncentrowana na zagadnieniach struktury egzekutywy oraz zasięgu i zakresu wykorzystania kompetencji przez organy „Dużego Trójkąta Władzy”, odzwierciedlających cechy konstytutywne modeli demokratycznych reżimów politycznych. Z kolei kwestię siły organów państwowych mieszczących się w obszarze badań nad reżimami politycznymi *sensu stricto* należy z perspektywy prowadzonej analizy potraktować drugorzędnie.

Charakterystyka trzech opisanych modeli demokratycznych reżimów politycznych wskazuje, że ocena rzeczywistego charakteru reżimu politycznego *sensu stricto* wymaga uwzględnienia następujących siedmiu wskaźników:

- 1) struktury egzekutywy, z określeniem pozycji głowy państwa;
- 2) charakterystyki mechanizmów powoływania członków rządu;
- 3) znaczenia (obecności bądź jej braku) inwestytury parlamentarnej;
- 4) specyfiki zależności gwarantujących funkcjonowanie egzekutywie;
- 5) sposobu wyboru głowy państwa;
- 6) zakresu współzależności/niezależności legislatury od egzekutywy w wymiarze organizacyjno-temporalnym;
- 7) zakresu współzależności/niezależności legislatury od egzekutywy w wymiarze substancjalno-funkcjonalnym.

⁹⁰ A. KROUWEL: *Measuring Presidentialism and Parliamentarism. An Application to Central and East European Countries*. „Acta Politica” 2003, Vol. 38, no 4, s. 333–364.

Na tej podstawie stworzono siedem par przeciwstawności odzwierciedlających cechy konstytutywne parlamentaryzmu i prezydencjalizmu (tabela 6).

Tabela 6. Pary przeciwstawności odzwierciedlające cechy konstytutywne parlamentaryzmu i prezydencjalizmu

Wskaźnik	Parlamentaryzm	Prezydencjalizm
1	Kolegialność egzekutywy; głowa państwa nie bierze udziału w kreowaniu polityki państwa (pełni funkcje ceremonialne i reprezentacyjne).	Monizm egzekutywy; głowa państwa, dysponując pełnią władzy wykonawczej, aktywnie uczestniczy w kreowaniu polityki państwa.
2	Decyzje o mianowaniu na stanowiska ministerialne (także premiera) są podejmowane przez parlament (właściwie partie parlamentarne, nierzadko jako efekt przetargów koalicyjnych).	Nominacje ministerialne są konsekwencją decyzji podjętej przez prezydenta.
3	Powstanie rządu jest efektem woli wyrażonej przez parlament.	Powołanie rządu (rozumianego jako gremium doradcze głowy państwa) jest efektem woli wyrażonej przez prezydenta.
4	Funkcjonowanie (trwanie) rządu i/lub ministra jest uzależnione wyłącznie od woli parlamentu.	Funkcjonowanie (trwanie) rządu jest uzależnione wyłącznie od woli prezydenta.
5	Parlament wybiera głowę państwa (bądź współuczestniczy w jej wyborze).	Powszechny sposób elekcji prezydenckiej.
6	Egzekutywa dysponuje uprawnieniami równoważącymi kompetencje parlamentu w wymiarze organizacyjno-temporalnym (czasu udzielonych legistatywie pełnomocnictw).	Egzekutywa nie dysponuje uprawnieniami pozwalającymi jej wpływać na czas udzielonych legistatywie pełnomocnictw.
7	Egzekutywa dysponuje szerokimi możliwościami wpływu na przebieg procesu legislacyjnego (kształtowania i kontrolowania agendy).	Egzekutywa ma ograniczony wpływ na przebieg procesu legislacyjnego.

Źródło: Opracowanie własne.

Wielokrotnie już został uwypuklony fakt, że w rzeczywistości politycznej występują w mniejszym bądź większym natężeniu odstępstwa od modelowych założeń dwóch najstarszych reżimów politycznych. Może to wynikać z faktu przenikania się wpływów zwolenników jednego bądź drugiego modelu w ramach danego systemu politycznego. W tej sytuacji rezultat walki o kształt instytucji politycznych będzie odzwierciedlał symetrię bądź asymetrię wpływu obydwu stron konfliktu, co skutkuje powstawaniem reżimów mieszanych o zróżnicowanym stopniu obecności w nich cech konstytutywnych parlamen-

taryzmu i prezydencjalizmu. Jednocześnie nie można pomijać faktu, że aktorzy polityczni mogą także w pełni świadomie dążyć do zaimplementowania na gruncie konstytucyjnym i/lub w praktyce politycznej określonych rozwiązań typowych dla modelu semiprezydenckiego poprzez sięganie po rozwiązania znane z reżimu parlamentarnego i prezydenckiego. Bez względu jednak na motywacje aktorów politycznych i okoliczności wprowadzania określonych mechanizmów i procedur lub rezygnacji z nich, często w odniesieniu do empirycznych reżimów politycznych *sensu stricto* zauważyć można niekonsekwentne sięganie po któreś z rozwiązań lub jego świadome modyfikowanie, będące wyrazem dążenia do poprawienia czegoś, co nie w pełni się sprawdziło. To jest główny powód pojawiania się niezliczonej ilości kombinacji różnych elementów wyznaczających wzajemne relacje pomiędzy legislaturą i egzekutywą, często skutkujących powstawaniem niespotykanych wcześniej układów ich wzajemnego oddziaływania na siebie⁹¹.

Odnosząc powyższe uwagi do zdefiniowanych wskaźników, należy, w zależności od stopnia obecności określonego rozwiązania w empirycznym reżimie politycznym *sensu stricto*, przypisać mu określoną wartość liczbową. W związku z tym w ramach każdego wskaźnika wyodrębniono cztery możliwe sytuacje, jednocześnie przypisując im określoną wartość liczbową (tabela 7). Dwie z nich umieszczono po stronie parlamentaryzmu, a dwie kolejne po stronie reżimu prezydenckiego. Wskaźnik o wartości „–2” sugeruje wykorzystanie rozwiązania typowego dla reżimu parlamentarnego, z kolei wskaźnik, któremu przypisano wartość „2”, dowodzi sięgnięcia po rozwiązanie charakterystyczne dla modelowego prezydencjalizmu. Dwóm pozostałym wskaźnikom przypisano wartości „–1” i „1”, co wskazuje na pewne odstępstwo (modyfikację) w ramach zmiennej od założenia typowego dla parlamentaryzmu lub prezydencjalizmu. Wartości środkowe („–1” i „1”) mogą zatem wskazywać, że wykorzystany został mechanizm hybrydowy, typowy dla reżimów mieszanych (semiprezydenckich), co jednak wcale nie musi oznaczać takiego ostatecznego zaklasyfikowania empirycznego przypadku reżimu politycznego *sensu stricto*.

⁹¹ Jeśli semiprezydencjalizm pojmuje się jako przykład reżimu mieszanego, uwypuklając tym samym to, że charakteryzuje go odejście od „czystej” postaci parlamentaryzmu i prezydencjalizmu, to większość współczesnych, empirycznych reżimów politycznych *sensu stricto* należy zaliczyć do tej kategorii. Zob.: J. SZYMANEK: *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014, s. 316.

Tabela 7. Wskaźniki indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*

Wskaźnik	Parlamentaryzm	Wartość	Prezydencjalizm
1	2	3	4
1	Kolegialna egzekutywa (rząd) + prezydent jako pasywny członek egzekutywy (funkcje ceremonialne, reprezentacyjne).	-2	
	Dualistyczna egzekutywa – rząd na czele z premierem jako szefem egzekutywy + prezydent o ograniczonych uprawnieniach władczych.	-1	
		1	Dualistyczna egzekutywa: prezydent jako szef egzekutywy + rząd z premierem na czele.
		2	Monistyczna egzekutywa (prezydent).
2	Parlament (partie parlamentarne) samodzielnie decyduje o mianowaniu premiera i ministrów.	-2	
	Prezydent ma prawo wskazywania kandydatów na stanowiska premiera i/lub ministrów, ale parlament ostatecznie rozstrzyga o ich mianowaniu.	-1	
		1	Mimo że parlament ostatecznie decyduje o mianowaniu premiera i ministrów, prezydent może zablokować proces nominacyjny niekorzystny z jego punktu widzenia.
		2	Prezydent samodzielnie rozstrzyga o mianowaniu na stanowiska ministrów.
3	Parlamentarna inwestytura (votum zaufania) jest niezbędnym warunkiem powstania rządu.	-2	
	Prezydent mianuje premiera, który musi uzyskać votum zaufania parlamentu; premier wskazuje pozostałych członków rządu. Parlamentarna inwestytura dla rządu ma charakter domniemany.	-1	
		1	Mimo istnienia mechanizmu gwarantującego parlamentowi wyrażenie zgody na powołanie rządu (premiera), brak jednomyślności w tej kwestii pomiędzy parlamentem i prezydentem może skutkować powstaniem rządu wbrew woli pierwszego z tych organów.

cd. tab. 7

		2	Powstanie rządu* jest niezależne od woli parlamentu.
4	Funkcjonowanie (czas udzielonych pełnomocnictw) rządu uzależnione jest wyłącznie od woli parlamentu, który może wyrazić mu votum nieufności.	–2	
	Parlament dysponuje jedynie konstruktywnym votum nieufności względem rządu.	–1	
		1	Prezydent, obok parlamentu, dysponuje prawem dymisjonowania rządu; jeśli wyłącznie parlament może wyrazić votum nieufności względem rządu, to prezydent może tę decyzję zablokować, np. poprzez rozwiązanie parlamentu.
		2	Egzekutywa jest powoływana na określoną kadencję; funkcjonowanie rządu* uzależnione jest wyłącznie od woli prezydenta.
5	Parlament wybiera głowę państwa.	–2	
	Prezydenta wybiera specjalnie wyłonione kolegium elektorów, w którym zasiadają parlamentarzyści.	–1	
		1	Powszechne, pośrednie wybory głowy państwa.
		2	Powszechne, bezpośrednie wybory głowy państwa.
6	Egzekutywa fakultatywnie rozstrzyga o czasie udzielonych parlamentowi pełnomocnictw.	–2	
	Istnieją ograniczenia co do możliwości korzystania przez egzekutywę z prawa do rozwiązania parlamentu.	–1	
		1	Decyzja egzekutywy o rozwiązaniu parlamentu ma wyłącznie administracyjny charakter.
		2	Egzekutywa nie ma wpływu na czas udzielonych legislatywie pełnomocnictw.
7	Egzekutywa posiada nieograniczone co do zakresu spraw prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo weta, do którego przełamania potrzebna jest kwalifikowana większość głosów (szeroka zdolność do kształtowania i kontrolowania agendy legislacyjnej).	–2	

cd. tab. 7

1	2	3	4
	Egzekutywa posiada nieograniczone co do zakresu spraw prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo weta, które może zostać przełamane identyczną większością jak ta, która uchwaliła ustawę.	-1	
		1	Egzekutywa posiada ograniczone prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo weta, które może zostać przełamane identyczną większością jak ta, która uchwaliła ustawę.
		2	Egzekutywa nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej, a veto wpisuje się w mechanizm hamowania władz.

* Rozumianego w tym miejscu jako kolegialne ciało doradcze prezydenta.

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszy z wymienionych wyżej wskaźników, dotyczący struktury wewnętrznej egzekutywy, podkreśla znaczenie dystynkcji pomiędzy monizmem a kolegialnością egzekutywy. O ile jednoosobowy charakter egzekutywy jest bodaj najbardziej rozpoznawalnym wyznacznikiem „czystego” reżimu prezydenckiego (wartość wskaźnika „2”), to dla parlamentaryzmu charakterystyczna jest kolegialność władzy wykonawczej. Należy jednak podkreślić, że zanim wskaźnikowi temu przypisana zostanie wartość „-2”, niezbędne jest zwrócenie uwagi na rolę głowy państwa w ramach egzekutywy. Za sytuację najbardziej odpowiadającą „czystemu” reżimowi parlamentarnemu należy uznać tę, gdy monarcha lub prezydent nie dysponuje uprawnieniami o charakterze władczym, realizowane zaś przez niego funkcje dotyczą wyłącznie kwestii ceremonialno-reprezentacyjnych. Elementem ograniczającym, czy właściwie uniemożliwiającym głowie państwa władcze oddziaływanie w ramach egzekutywy (nawet jeśli formalnie jest uznawana za jeden z organów tej gałęzi władzy) jest instytucja kontrasygnaty jej aktów urzędowych. W konsekwencji rzeczywista władza wykonawcza skoncentrowana jest w rządzie jako organie kolegialnym⁹².

⁹² W tym miejscu świadomie pominięty jest aspekt funkcjonowania różnych modeli rządu, których wyodrębnienie opiera się na niejednorodnym sposobie dystrybucji władzy w ramach gabinetu oraz różnym zakresie centralizacji procesu podejmowania decyzji. Szerzej zob. m.in.: P. DUNLEAVY, R.A.W. RHODES: *Core Executive Studies in Britain*. „Public Administration” 1990, Vol. 68, no 1, s. 5–16; M. LAVER, K.A. SHEPSLE: *Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies*. In: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Eds. M. LAVER, K.A. SHEPSLE. New York 1994, s. 5–8; R. ELGIE: *Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes*. „Political

Praktyka polityczna dowodzi jednak, że sytuacje skrajne zdarzają się stosunkowo rzadko. Dodatkowo wykorzystaniu rozwiązania typowego dla modelu reżimu prezydenckiego towarzyszy niebezpieczeństwo ewolucji w stronę autorytarnych form sprawowania władzy. Z kolei model parlamentarny w czystej postaci najczęściej dotyczy państw o ustroju monarchicznym. W republikach z kolei (zwłaszcza w młodych demokracjach) najczęściej spotykanym rozwiązaniem są różnego typu formy hybrydowe. Modyfikacje przebiegać mogą w dwóch kierunkach. Za korektę „czystego” prezydencjalizmu należy uznać sytuację, w której zakwestionowano jednoosobowość egzekutywy. Wskaźnik przyjmie wartość „1”, gdy obok prezydenta funkcjonuje rząd, na czele którego stoi premier, ale jednocześnie głowa państwa pozostaje rzeczywistym szefem egzekutywy. Z modyfikacją rozwiązania typowego dla „czystego” parlamentaryzmu wiąże się sytuacja, gdy w ramach dualistycznej egzekutywy prezydent posiada ograniczone uprawnienia władcze (np. dzięki wyłączeniu spod kontrasygnaty części jego aktów urzędowych), a szefostwo egzekutywą jest zharmonizowane ze stanowiskiem szefa rządu. W tej sytuacji wartość wskaźnika wynosi „–1”.

Drugi wskaźnik, którego uwzględnienie jest niezbędne dla opisu i wyjaśnienia indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, dotyczy zróżnicowania sposobów powoływania członków egzekutywy. Dotyczy to zdolności określonych organów do kreowania przede wszystkim personalnego składu egzekutywy, choć ma to również przełożenie na jej polityczny charakter. W odniesieniu do prezydencjalizmu proces ten ma bardzo jednoznaczny przebieg. Rozstrzygająca w tym względzie jest jednoosobowość egzekutywy przesądzająca o tym, że mniej bądź bardziej formalne gremium funkcjonujące w otoczeniu prezydenta pełni rolę pomocniczą, doradczą względem głowy państwa. W tej sytuacji prezydent, jako podmiot jednoosobowo odpowiedzialny za funkcjonowanie władzy wykonawczej, samodzielnie dobiera sobie współpracowników (sekretarzy, ministrów itp.), którzy jednak nie tworzą organu kolegialnego na wzór rządu w reżimie parlamentarnym czy semiprezydenckim. Samodzielność prezydenta w doborze osób na stanowiska ministerialne skutkować będzie przypisaniem wskaźnikowi wartości „2”.

Na przeciwnym biegunie należy umiejscowić sytuację, gdy głowa państwa jest *de facto* wyłączona z procesu kreowania personalnego składu rządu. Nawet jeśli dysponuje ona formalnym uprawnieniem dotyczącym mianowania na stanowiska ministerialne, nie oznacza to, że ma władczy wpływ na to, kto zostanie premierem, a kto obejmie kierownictwo nad poszczególnymi resortami. Wskaźnik będzie miał wartość „–2”, gdy decyzje personalne są efektem rozstrzygnięć podjętych na poziomie parlamentarnym. Mogą one być bezpośrednią konsekwencją wyniku wyborów parlamentarnych bądź rezultatem przetargów koalicyjnych.

Opisywany wskaźnik będzie przybierał wartości środkowe w sytuacjach, gdy głowa państwa jest aktywnym uczestnikiem procesu tworzenia rządu, ale jednocześnie go nie monopolizuje. Wartość „-1” będzie właściwa dla przypadku, w którym głowa państwa dysponuje możliwością promowania swoich kandydatów na stanowiska rządowe, ale skuteczność podejmowanych przez nią działań uzależniona jest przede wszystkim od siły jej autorytetu. Ostatecznie bowiem prezydenckie propozycje muszą zostać zaakceptowane przez parlament. Z kolei przypisanie wartości „1” opisywanemu wskaźnikowi oznaczać będzie sytuację, w której aktywny w procesie kreowania personalnego składu rządu prezydent będzie zdolny do narzucenia parlamentowi w całości bądź częściowo swojej woli nie tylko przez wzgląd na behawioralne aspekty przywództwa politycznego, ale również przez fakt dysponowania instytucjonalnymi mechanizmami wymuszającymi akceptację przez parlament jego woli. Może to dotyczyć sytuacji, w której formalne mechanizmy powoływania członków rządu zakładają konieczność „uzgodnienia” przez prezydenta i parlament kandydata na określone stanowisko rządowe. W tym przypadku można zatem stwierdzić, że mechanizm ustrojowy wymusza współpracę między parlamentem i głową państwa. Co jednak istotne, brak porozumienia nie oznacza sięgnięcia po alternatywne sposoby powoływania członków rządu, które jednocześnie eliminowałyby z gry głowę państwa. Prezydent za to może blokować proces kreowania personalnego składu rządu do momentu uznania przez parlament jego woli bądź wypracowania wersji kompromisowej.

Trzeci ze wskaźników odnosi się do zagadnienia powoływania rządu, ale nie tyle w wymiarze personalnym, co przede wszystkim akceptacji dla jego politycznego składu. Zasadnicze znaczenie w tej materii ma ponownie kwestia wpływu na ten proces parlamentu i prezydenta. W „czystym” prezydenccjalizmie powstanie rządu rozumianego jako grono najbliższych współpracowników prezydenta jest niezależne od woli parlamentu. Jest to efekt restrykcyjnego podejścia do zasady *separation of powers*, którego odzwierciedleniem w wymiarze organizacyjnym jest m.in. legitymizacyjna odrębność legislatury i egzekutywy⁹³. Jeśli zatem dla powstania rządu nie jest wymagana w jakiegokolwiek postaci parlamentarna inwestytura, wskaźnik przyjmuje wartość „2”. Z kolei wartość „-2” zostanie mu przypisana, gdy powstanie rządu (bez względu na kolejność etapów jego powoływania) jest uzależnione od uzyskania w sposób wyraźny parlamentarnego votum zaufania.

W ramach opisywanego wskaźnika możliwe jest wskazanie dwóch okoliczności modyfikujących „czysty” parlamentaryzm i skutkujących przypisaniem temu wskaźnikowi wartości „-1”. Za pierwszą należy uznać sytuację, w której parla-

⁹³ J. SZYMANEK: *Determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego*. W: *Idee, instytucje i praktyka ustrojowa Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Red. P. LAIDLER, J. SZYMANEK. Kraków 2014, s. 210–212.

mentarne votum zaufania dotyczy wyłącznie stanowiska szefa rządu. Oznacza to, że ministrowie nie są zależni od zaufania parlamentu, a decydujący wpływ na skład rządu i jego obsadę osobową leży poza sferą władczego oddziaływania parlamentu. Drugą sytuację należy zaś wiązać z tym, że rząd musi się cieszyć zaufaniem parlamentu, ale jednocześnie nie ma wymogu uzyskania wyraźnej inwestytury parlamentarnej. Rząd zatem funkcjonuje dopóty, dopóki nie zostanie wyrażone względem niego votum nieufności. Sytuację tę należy odróżnić od tego, co stanowi podstawę wyodrębnienia „negatywnego parlamentaryzmu skandynawskiego”, zakładającego, że powołanie premiera (rządu) uzależnione jest od braku sprzeciwu wobec niego⁹⁴. To ostatnie rozwiązanie nie oznacza bowiem braku inwestytury, a specyficzny sposób głosowania wpływa jedynie na łatwość powołania gabinetu mniejszościowego (w tym przypadku właściwą wartością wskaźnika będzie zatem „-2”).

Z kolei wartość „1” dla opisywanego wskaźnika odpowiada sytuacji, w której powołanie rządu (premiera) należy do kompetencji prezydenta. Jednocześnie istnieje wymóg zatwierdzenia tej decyzji przez parlament. Zgody parlamentu nie sposób jednak traktować jako inwestytury w dosłownym tego słowa znaczeniu, jeśli na organ ten nałożone są ograniczenia (temporalne, polityczne) w kontestowaniu prezydenckiej propozycji, których skutkiem jest możliwość ostatecznego powołania rządu (premiera) zaproponowanego przez prezydenta i/lub rozwiązanie przez niego parlamentu⁹⁵.

Czwarty wskaźnik, który należy uwzględnić przy tworzeniu indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, dotyczy specyfiki zależności wpływających na funkcjonowanie rządu. Generalnie zaś odnosi się do kwestii tego, do kogo należy prawo rozstrzygania o tym, czy rząd powinien funkcjonować, czy też należy go zdymisjonować. W odniesieniu do reżimu prezydenckiego sprawa wygląda podobnie jak w sytuacji powoływania rządu, którego struktura, a przede wszystkim sposób funkcjonowania, nie przystają do warunków znanych z obszaru parlamentaryzmu. Dlatego posługiwanie się pojęciem „rządu” ma w tym przypadku wyłącznie opisowy charakter, a bardziej właściwe byłoby mówienie o istnieniu egzekutywy. W prezydencjalizmie jest ona powoływana przez suwerena na ściśle określony czas, co oznacza, że ma charakter kadencyjny. Jednocześnie prezydent, dobierając sobie najbliższych współpracowników, rozstrzyga o tym, jak długo będą oni pełnić określone stanowiska w jego „gabiniecie”. W tym przypadku, dla określenia odpowiedniej wartości wskaźnika, najważniejsze będzie zastosowanie opcji wykluczającej. Zatem wskaźnik będzie

⁹⁴ T. BERGMAN: *Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism*. „Scandinavian Political Studies” 1993, Vol. 16, no 4, s. 287.

⁹⁵ Sytuacja ta odpowiada rozwiązaniom konstytucyjnym obowiązującym np. w Rosji. Szerzej zob.: A. STELMACH: *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*. Poznań 2003, s. 308–312.

miał wartość „2”, jeśli czas udzielonych egzekutywie pełnomocnictw nie jest w jakimkolwiek stopniu uzależniony od parlamentu.

W odniesieniu do wskaźnika czwartego wartość „-2” odpowiada sytuacji typowej dla reżimu parlamentarnego. Oznacza to, że czas udzielonych rządowi pełnomocnictw uzależniony jest wyłącznie od woli parlamentu, który może w każdym momencie wyrazić votum nieufności względem gabinetu. Swoistą modyfikacją, czy też przejawem racjonalizacji reżimu parlamentarnego, rozumianej jako wzmocnienie ustrojowego stanowiska egzekutywy, jest wprowadzenie instytucji konstruktywnego votum nieufności⁹⁶. Jeśli tego typu rozwiązanie jest jedynym możliwym sposobem odwołania rządu, wówczas wskaźnikowi przypisana zostaje wartość „-1”. Analogiczną wartość należy mu przypisać wówczas, gdy prezydent może być inicjatorem wniosku o zdymisjonowanie rządu, który jednak ostatecznie podlegać będzie ocenie parlamentu. W tym względzie trzeba jednak pamiętać o konieczności uwzględnienia kontekstu sytuacyjnego, w którym dochodzi do takiego zdarzenia. Inaczej bowiem należy ocenić sytuację, w której wniosek prezydenta rozpatrywany jest w warunkach stabilności politycznej, identyfikowanej głównie z występowaniem na arenie parlamentarnej spójnych podmiotów politycznych funkcjonujących w oparciu o jasne i czytelne wzorce rywalizacji politycznej (wskaźnikowi należy przypisać wartość „-1”), a inaczej w warunkach niestabilności politycznej, ze słabo zinstytucjonalizowanymi partiami i z nieczytelnymi wzorcami rywalizacji i/lub kooperacji podmiotów sceny parlamentarnej. W drugiej sytuacji prezydent może być inicjatorem odwołania rządu, a jednocześnie zwiększają się jego możliwości w zakresie kreowania większości niezbędnej dla poparcia takiego wniosku. Staje się on główną siłą (rozgrywającym), podmiotem rozstrzygającym *de facto* o zdymisjonowaniu rządu. W przypadku pojawienia się takich okoliczności wskaźnikowi czwartemu należy przypisać wartość „1”. Okazuje się więc, że nie chodzi o absolutną symetrię w zakresie potencjalnych i/lub rzeczywistych możliwości korzystania z tego uprawnienia przez parlament i prezydenta. Należy natomiast zwrócić uwagę na skuteczność odwołania się do tego mechanizmu ustrojowego przez każdy z tych podmiotów. Wartość „1” dla opisywanego wskaźnika zarezerwowana jest również dla sytuacji, w której „trwanie” rządu uzależnione jest bezpośrednio wyłącznie od woli parlamentu, ale prezydent może ewentualną, niekorzystną dla rządu decyzję zablokować, np. sięgając po uprawnienie do rozwiązania parlamentu. W ten sposób pośrednio (co nie musi oznaczać, że mniej skutecznie) może on rozstrzygać o czasie pełnomocnictw udzielonych rządowi.

Piąty wskaźnik odnosi się do sposobu wyboru głowy państwa. Badacze zajmujący się tym zagadnieniem proponują różnego rodzaju typologie. Wszystkie jednak charakteryzują się swego rodzaju dwupoziomowością. Za zasadniczą

⁹⁶ J. SZYMANEK: *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*. W: *Parlamentarny system rządów...*, s. 150–152.

zmienną uznają to, czy wybór głowy państwa jest pochodną decyzji obywateli, czy też konsekwencją stanowiska wyrażonego przez inny organ. Dopiero na drugim poziomie różnicują systemy wyborcze w zależności od stosowanej metody rozstrzygania o ostatecznym wyniku elekcji prezydenckiej⁹⁷. W dalszej części niniejszej publikacji ów zasadniczy podział zostanie utrzymany. Zatem należy przyjąć, że wartość „2” dla opisywanego wskaźnika odpowiadać będzie sytuacji, w której wybór prezydenta jest efektem decyzji podjętej bezpośrednio przez obywateli w głosowaniu powszechnym. Jeśli z kolei wybory mają charakter powszechny, ale pośredni, wówczas wskaźnikowi jest przypisywana wartość „1”. Istotne jest jednak sformułowanie zastrzeżenia w tym względzie. Możliwa jest sytuacja, gdy wybór prezydenta, formalnie dokonywany przez specjalnie wyłonione ciało elektorskie, jest w rzeczywistości przesądzony już po wyborze elektorów i ustaleniu polityczno-personalnego kształtu tworzonego przez nich organu. Może to wynikać z uregulowań o charakterze formalnym, jeśli np. elektorzy są związani stanowiskiem swoich wyborców, ale nie można pomijać istotnego aspektu obecności w przestrzeni społeczno-politycznej całkiem sporej grupy reguł nienormatywnych, które, nie mając sankcji prawnej, determinują zachowania aktorów politycznych. Należy więc uznać, że one także mogą wpływać na przesunięcie faktycznego (ale nie formalnego) momentu rozstrzygnięcia rywalizacji o urząd głowy państwa. W takiej sytuacji opisywany wskaźnik powinien jednak przyjąć wartość „2”.

Odnosząc niniejsze rozważania do państw o ustroju republikańskim, należy uznać, że najbardziej przystający do założeń reżimu parlamentarnego sposób wyboru głowy państwa zakłada aktywny udział parlamentu w tej procedurze. Jeśli zatem wyboru prezydenta dokonuje parlament (bez względu na to, jaką większością) i nie jest on w żaden sposób ograniczony w podjęciu decyzji (np. względami temporalnymi, ilością prób wyboru, możliwością odwołania się do pozaparlamentarnych sposobów wyboru w sytuacji braku rozstrzygnięcia itp.), wówczas wskaźnik przyjmuje wartość „–2”. Jeśli z kolei w jakimkolwiek zakresie suwerenność parlamentu w kwestii wyboru głowy państwa jest ograniczona (np. wskazanymi wyżej względami) lub uprawnienie to jest scedowane na specjalnie powoływany organ elektorski, tylko w części składający się z parlamentarzystów, wówczas wskaźnikowi winna być przypisana wartość „–1”.

Ostatnie dwa z wymienionych wskaźników, podobnie jak wskaźniki 2, 3 i 4, odnoszą się do kluczowej z punktu widzenia większości współczesnych demokratycznych reżimów politycznych zasady podziału władzy. O ile jednak wymienione wskaźniki wymuszały taki kierunek analizy, który koncentrował się na uzależnieniu bądź niezależności egzekutywy względem legislatywy, to szósty

⁹⁷ Zob. m.in.: A.BLAIS, L. MASSICOTTE: *Electoral Systems*. In: *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Eds. L. LEDUC, R.G. NIEMI, P. NORRIS. London–Thousand Oaks–New Delhi 2002, s. 44; N.-Ch. BORMANN, M. GOLDER: *Democratic Electoral Systems around the World, 1946–2011*. „Electoral Studies” 2013, Vol. 32, no 2, s. 367.

i siódmy wskazują wymagają zmiany perspektywy i podjęcia próby określenia, czy, i ewentualnie w jakim zakresie, funkcjonowanie legislatywy zależy od egzekutywy.

Jak już wskazano w rozdziale I, zasada podziału władzy na gruncie reżimu prezydenckiego jest realizowana w sposób restrykcyjny, podczas gdy w reżimach parlamentarnych dostrzec można bardziej swobodne podejście do niej. Bez względu jednak na sposób jej urzeczywistniania niezbędne staje się uwzględnienie jej dwóch wymiarów: organizacyjno-temporalnego i substancjalno-funkcjonalnego. Dla „czystego” prezydencjalizmu charakterystyczna jest daleko posunięta wzajemna niezależność legislatywy i egzekutywy w obydwu wymiarach, podczas gdy „czysty” parlamentaryzm naznaczony jest przenikaniem się obydwu władz.

Wskaźnik szósty dotyczy wymiaru organizacyjno-temporalnego. Zasugerowana wyżej niezależność legislatywy i egzekutywy w reżimie prezydenckim przejawia się, po pierwsze, odrębnymi procedurami powoływania organów należących do jednej bądź drugiej gałęzi władzy. Dzięki temu na gruncie formalnym legislatura i egzekutywa dysponują taką samą legitymacją demokratyczną (wskaźnik piąty). Po drugie, tak jak legislatura nie dysponuje możliwością pociągania egzekutywy do odpowiedzialności politycznej, *ergo* nie ma prawa decydowania o czasie udzielonych jej pełnomocnictw (wskaźniki trzeci i czwarty), tak egzekutywa (prezydent) pozbawiona jest możliwości rozstrzygania o wcześniejszym zakończeniu kadencji parlamentu. Zatem niezależność legislatywy od egzekutywy w wymiarze organizacyjno-temporalnym skutkować będzie przypisaniem szóstemu wskaźnikowi wartości „2”. Z kolei wskaźnik o wartości „-2” będzie charakteryzował sytuację typową dla reżimu parlamentarnego, którego oparcie na „liberalnej” wersji podziału władzy stwarza sposobność do tego, by na gruncie organizacyjnym egzekutywa dysponowała uprawnieniami pozwalającymi jej wpływać na czas udzielonych legislaturze pełnomocnictw. W rzeczywistości wpływ ten przejawia się w prawie egzekutywy do przedterminowego rozwiązania parlamentu. Nie chodzi przy tym o to, by egzekutywa dysponowała w tym względzie kompetencjami do całkowicie swobodnego (bez określenia przyczyny) skrócenia czasu udzielonych parlamentowi pełnomocnictw. Takie rozwiązanie doprowadziłoby do ograniczenia organizacyjnej samodzielności parlamentu, co z kolei zagrażałoby utrzymaniu podstawowych zasad demokracji. Jednocześnie prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu w reżimie parlamentarnym nie jest wyłącznie uprawnieniem o charakterze administracyjnym. Należy je rozpatrywać przede wszystkim w kategoriach równowagi władz. Z tego powodu ważne jest, aby opisywane uprawnienie egzekutywy cechowało się potencjałem władczym. Oznacza to, że sięgnięcie po instrument, jakim jest rozwiązanie parlamentu, wiąże się z zaistnieniem określonych okoliczności, ale ostateczna decyzja o jego wykorzystaniu pozostaje w kompetencji właściwego organu egzekutywy.

Wskaźnik szósty otrzyma wartość „–1” w sytuacji, gdy istnieją różnego rodzaju ograniczenia w zakresie korzystania przez egzekutywę z prawa rozwiązania parlamentu. Po pierwsze, mogą one mieć charakter formalny, gdy w niektórych okolicznościach (nie w każdym przypadku) decyzja egzekutywy jest zaledwie potwierdzeniem zaistnienia określonych faktów skutkujących rozwiązaniem parlamentu. W tej sytuacji władczy potencjał organu(ów) egzekutywy zostaje uszczuplony. Po drugie, może się okazać, że zaistnienie specyficznych warunków spowoduje niemożność sięgnięcia po fakultatywne prawo rozwiązania parlamentu. W tym przypadku chodzi zatem o pozaformalne, kontekstowe ograniczenia. Z kolei wartość „1” dla opisywanego wskaźnika zarezerwowana jest dla sytuacji, gdy egzekutywa wprawdzie została wyposażona w kompetencję rozwiązania parlamentu, ale ma ona wyłącznie administracyjny charakter. Oznacza to, że organ egzekutywy zaledwie potwierdza zaistnienie określonych faktów, które skutkują rozwiązaniem parlamentu. Decyzja egzekutywy, choć samodzielna, pozbawiona jest potencjału władczego.

Ostatni, siódmy wskaźnik, odnosi się do substancjalno-funkcjonalnego wymiaru współzależności/niezależności legislatury od egzekutywy. W odniesieniu do reżimu prezydenckiego niezależność obydwu władz przejawia się w tym, że ich aktywność polityczno-władcza ulokowana jest w odrębnych obszarach (stanowienie prawa i jego wykonywanie). W ramach opisywanego wskaźnika dowodem na to jest niewykwipowanie prezydenta w uprawnienia pozwalające mu wpływać na przebieg procesu ustawodawczego, stanowiącego o istocie obecności legislatury w systemie organów państwa. Egzekutywa zatem pozbawiona jest możliwości wszczynania procesu legislacyjnego poprzez złożenie inicjatywy ustawodawczej. Brak tej kompetencji ogranicza sposobność prezydenta do kształtowania agendy na poziomie parlamentarnym. Nawiązując do znanego dzieła Richarda E. Neustadta, można by w tej sytuacji eksponować co najwyżej perswazyjną⁹⁸, a nie dominującą rolę głowy państwa w procesie legislacyjnym. Jest to tym bardziej uzasadnione, że nie dysponuje ona formalnymi instrumentami pozwalającymi na kontrolowanie wspomnianej agendy. Dzieje się tak nawet mimo faktu dysponowania przez prezydenta instytucją veta ustawodawczego. Z tego powodu ważne jest uchwycenie jego istoty. Jak wskazuje Carey, „veto jest powszechnie uważane za uprawnienie reaktywne, pozwalające prezydentom odpowiadać na propozycje legislatury, a nie aktywnie inicjować polityczne zmiany”⁹⁹. Z kolei Jarosław Szymanek dodaje, że w prezydenccjalizmie veto ustawodawcze głowy państwa nie jest „formą obejścia restrykcyjnie pojmowanego funkcjonalnego rozdzielania władz, ale raczej narzędziem konkurencji, motywowanym koniecznością hamowania władz”¹⁰⁰. Nawet biorąc pod uwagę

⁹⁸ R.E. NEUSTADT: *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York 1960, s. 10 i nast.

⁹⁹ J.M. CAREY: *Constitutional Choices and the Performance of Presidential Regimes*. „Journal of Social Sciences and Philosophy” 1999, Vol. 11, no 1, s. 116.

¹⁰⁰ Cyt. za: J. SZYMANEK: *Determinanty amerykańskiego...*, s. 213.

dokonującą się na przestrzeni lat zmianę podejścia kolejnych prezydentów do instytucji veta ustawodawczego w Stanach Zjednoczonych Ameryki¹⁰¹, kolebce prezydencjalizmu, nadal pozostaje ono przede wszystkim instrumentem rywalizacji pomiędzy władzami w ramach istniejącego systemu hamulców ustrojowych. Jeśli zatem w obszarze wskaźnika siódmego zidentyfikowana zostanie opisana sytuacja, właściwe będzie przypisanie mu wartości „2”.

Na przeciwnym biegunie, wyrażonym wartością wskaźnika „-2”, umiejscowić należy okoliczności, w których aktywność egzekutywy w procesie legislacyjnym daje jej możliwość kształtowania, a nierzadko także kontrolowania agendy na poziomie parlamentarnym. Z tej perspektywy najistotniejszym narzędziem, którym dysponuje egzekutywa, jest inicjatywa ustawodawcza. Brak ograniczeń co do materii spraw, których dotyczy inicjatywa ustawodawcza wnoszona przez egzekutywę, pozwala jej rozstrzygać, jakimi kwestiami zajmować się będzie legislatywa. Jednocześnie korzystanie przez organy egzekutywy z prawa inicjatywy ustawodawczej obrazuje, jak daleko posunięta jest współzależność obydwu władz w reżimie parlamentarnym. Jako wnioskodawca projektu ustawy organ egzekutywy współuczestniczy *de facto* w procesie legislacyjnym, tym samym zyskując możliwość wpływu nie tylko na kształtowanie, ale również w znacznej mierze kontrolowanie agendy parlamentarnej. Aby opisywanemu wskaźnikowi przypisać wartość „-2”, egzekutywa, poza prawem inicjatywy ustawodawczej, winna również dysponować prawem veta ustawodawczego, którego siła nie będzie budziła wątpliwości. Oznacza to, że dla jego przełamania konieczne jest uzyskanie poparcia większej ilości parlamentarzystów niż ta, która była potrzebna do uchwalenia ustawy. Veto ustawodawcze jest w tym przypadku dopełnieniem procesu współdziałania władz nad przyjęciem ustawy (najczęściej przyjmuje on postać łańcucha: inicjujący ustawę rząd – uchwalający ustawę parlament – mogący zawetować ustawę prezydent).

Sytuacje pośrednie związane są z biegnącym od parlamentaryzmu w „czystej” postaci do „czystego” prezydencjalizmu osłabianiem wpływu egzekutywy na legislatywę w wymiarze substancjalno-funkcjonalnym. Wskaźnik będzie miał wartość „-1” w dwóch sytuacjach. Po pierwsze, gdy egzekutywa dysponuje wprawdzie nieograniczoną możliwością korzystania z inicjatywy ustawodawczej oraz możliwością zawetowania ustawy, ale jednocześnie przełamanie złożonego przez prezydenta veta nie jest dla parlamentu trudne, gdyż nie jest w tym celu potrzebna większość kwalifikowana. Po drugie, gdy możliwość sięgnięcia po inicjatywę ustawodawczą jest ograniczona, ale dla przełamania veta potrzebna jest większość kwalifikowana. Wartość „1” zostanie natomiast przypisana wskaźnikowi siódmemu, gdy egzekutywa dysponuje wprawdzie możliwością wystąpienia z projektem ustawy, ale jednocześnie katalog spraw objętych jej inicjatywą jest ograniczony. Z kolei siła veta ustawodawczego, w które wyposażona jest egze-

¹⁰¹ Zob. szerzej: R.M. MAŁAJNY: *Amerykański prezydencjalizm*. Warszawa 2012, s. 460–476.

kutywa, nie jest znacząca, może ono bowiem zostać przełamane taką większością, jaką wcześniej ustawę uchwalono. W tej sytuacji możliwość kształtowania i kontrolowania agendy parlamentarnej przez egzekutywę jest więc ograniczona.

Skonstruowanie indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, opartego na siedmiu wskaźnikach, do których dobrano po cztery możliwe sytuacje (dwie skrajne i dwie pośrednie), pozwala dostrzec wielość dostępnych rozwiązań instytucjonalnych. Biorąc pod uwagę różne konfiguracje w ramach wyodrębnionych sytuacji, można by stworzyć 16 384 modele instytucjonalne ($x = 4^7$). Sam indeks ma jednak służyć innemu celowi. Ma on ukazać usytuowanie i ewentualne przesunięcia w czasie empirycznego reżimu politycznego w ramach dwuwymiarowej przestrzeni parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. W ten sposób można sprawdzić, w jakim zakresie taki reżim wykorzystuje instytucje typowe dla parlamentaryzmu, a w jakiej dla prezydencjalizmu. Nie oznacza to pominięcia semiprezydencjalizmu jako odrębnego modelu reżimu politycznego. Jak zostało już wcześniej wyjaśnione, semiprezydencjalizm powstał na bazie rozwiązań instytucjonalnych wytworzonych w ramach reżimów parlamentarnego i prezydenckiego. Podstawą uznania jego odrębności jest to, że konfiguracja charakteryzujących go instytucji doprowadziła do wykształcenia się nowej jakości, generującej specyficzne efekty. W konsekwencji niniejszy indeks daje możliwość spojrzenia na semiprezydencjalizm jako reżim mieszany z różnym natężeniem obecności rozwiązań charakterystycznych bardziej dla parlamentaryzmu i prezydencjalizmu. Na przedstawionym niżej wykresie 1 semiprezydencjalizm należy ulokować w okolicach środka. Punkt zaznaczony w środku wykresu ma symboliczne znaczenie. Jest oczywiste, że określenie „reżim mieszany” nie odnosi się wyłącznie do sytuacji, gdy konstytucyjne cechy parlamentaryzmu i prezydencjalizmu są wykorzystywane w takich samych proporcjach.

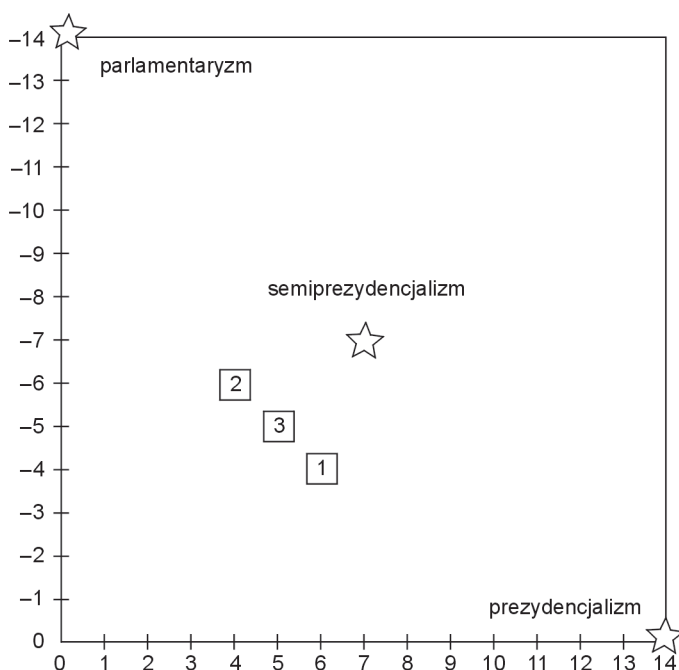
Zgodnie ze swoim przeznaczeniem, w dalszej części niniejszego rozdziału skonstruowane narzędzie zostanie wykorzystane w celu pokazania, jak zmieniał się w latach 1991–1992 reżim polityczny *sensu stricto* w Polsce. Należy pamiętać, że na gruncie konstytucyjnym obowiązywały wówczas przepisy nowelizowanej kilkakrotnie, począwszy od 7 kwietnia 1989 roku, Konstytucji PRL. Jednocześnie trzeba podkreślić, że konstytucyjny wzorzec reżimu politycznego *sensu stricto*, wyznaczający formalne relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w latach 1991–1992, został ukształtowany we wrześniu 1990 roku. Pamiętając o tym, że normy konstytucyjne, dokonując swoistej charakterystyki przestrzeni, w której funkcjonują podmioty polityki, jednocześnie stanowią ograniczenia dla ich samowoli, warto dokonać oceny owego konstytucyjnego wzorca w oparciu o skonstruowane narzędzie. Równocześnie ważne jest, w jakim kierunku ewoluował reżim polityczny *sensu stricto* na gruncie praktyki politycznej pomiędzy grudniem 1991 roku i grudniem 1992 roku. Poddane badaniu dwanaście miesięcy podzielono na dwa okresy odpowiadające zmianom na arenie gabinetowej. Świadomie pominięto przy tym okres gabinetowego *interregnum*, identyfikowany

z zakończoną niepowodzeniem misją stworzenia rządu przez Pawłaka. Nie sposób byłoby bowiem ustalić wartości niektórych wskaźników. Wyniki przeprowadzonej analizy zostały w postaci liczbowej zebrane w tabeli 8, a następnie w formie graficznej przeniesione na wykres 1.

Tabela 8. Wartości wskaźników indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* w okresie od grudnia 1991 roku do grudnia 1992 roku

Okres \ Wskaźnik	1	2	3	4	5	6	7	Razem
Konstytucyjny wzorzec reżimu (XII 1991 – XII 1992)	1	1	1	1	2	-2	-2	6/-4
Rząd Jana Olszewskiego (XII 1991–VI 1992)	-1	-1	-2	1	2	-2	1	4/-6
Rząd Hanny Suchockiej (VII–XII 1992)	-1	1	-2	1	2	-2	1	5/-5

Źródło: Opracowanie własne.



- | | |
|---|--|
| 1 | – reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w świetle rozwiązań konstytucyjnych |
| 2 | – reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w okresie pomiędzy grudniem 1991 roku i czerwcem 1992 roku |
| 3 | – reżim polityczny <i>sensu stricto</i> w okresie pomiędzy lipcem i grudniem 1992 roku |

Wykres 1. Przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto* w okresie od grudnia 1991 roku do grudnia 1992 roku

Źródło: Opracowanie własne.

W odniesieniu do wskaźnika pierwszego, obrazującego strukturę i specyfikę relacji wewnątrz egzekutywy, zauważyć można w okresie od grudnia 1991 roku do grudnia 1992 roku rozdzźwięk pomiędzy konstytucyjnym wzorcem a praktyką polityczną. Mimo braku jednoznacznego odwołania na gruncie konstytucyjnym do zasady podziału władzy można przyjąć, że egzekutywa miała dualistyczny charakter. O ile jednak autorzy noweli konstytucyjnej z kwietnia 1989 roku zakładali, że prezydent będzie dominował w relacjach z rządem, o tyle rzeczywistość w analizowanym okresie tego nie potwierdzała. Wprawdzie prezydent Wałęsa miał ambicje bycia szefem egzekutywy, jednak nie udało się mu tej pozycji utrzymać. Oczywiście, zgodnie z tym, co zostało już wcześniej napisane, podejmował on mniej bądź bardziej skuteczne próby narzucenia rządowi Olszewskiego i Suchockiej własnych koncepcji w wybranych obszarach, nie przekładało się to jednak na jednoznacznie dominującą pozycję wewnątrz egzekutywy. Dlatego w obydwu przypadkach wskaźnik przyjął wartość „-1”, ukazując przewagę czynnika typowego raczej dla parlamentaryzmu niż prezydenccjalizmu w omawianej kwestii.

Koncentrując uwagę na drugim z wyróżnionych wskaźników, odnoszącym się do procesu kreowania politycznego i personalnego składu rządu, zauważyć można przede wszystkim odmienności w możliwościach narzucania swojej woli przez prezydenta kolejnym premierom, a więc Olszewskiemu i Suchockiej. Proces tworzenia rządu pod koniec 1991 roku przebiegał raczej w oparciu o mechanizmy charakteryzujące model parlamentarny. Prezydent nie był w stanie narzucić swojego kandydata na premiera, a jego skuteczność w zakresie pożądanej obsady stanowisk ministerialnych także była niewielka. Z kolei jego wpływ na obsadę głównych resortów w rządzie Suchockiej był już niepodważalny, tym samym bardziej zbliżając praktykę polityczną do założeń konstytucyjnych, przewidujących istotny wpływ prezydenta na personalny skład gabinetu.

Trzeci wskaźnik, nawiązujący do kwestii formalnego powoływania rządu, wskazywał na to, że praktyka polityczna, wbrew założeniom konstytucyjnym, podążała w kierunku modelu parlamentarnego. Szerokie uprawnienia, jakie nowela konstytucyjna z kwietnia 1989 roku przypisywała prezydentowi podczas tworzenia Rady Ministrów, dające mu nawet możliwość zablokowania tego procesu w sytuacji rozbieżności pomiędzy nim a większością parlamentarną, nie były wykorzystywane przez Wałęsę. Zarówno pod koniec 1991 roku, jak i w lipcu 1992 roku prezydent nie sięgnął po uprawnienia blokujące proces powoływania rządu. Od tej pory instytucja inwestytury parlamentarnej ma kluczowe znaczenie dla pomyślnego zakończenia procesu tworzenia gabinetu.

Kwestia sposobu dymisjonowania rządu jest podstawowym aspektem wyodrębnienia wskaźnika czwartego. Podwójna odpowiedzialność rządu (przed parlamentem i prezydentem), wprowadzona w kwietniu 1989 roku, znalazła swoje odzwierciedlenie również na gruncie praktyki politycznej. Okoliczności dymisji rządu Olszewskiego doskonale obrazowały znaczącą rolę prezydenta w tej kwe-

stii. Przede wszystkim niestabilność politycznego zaplecza rządu, jak również słabość partii politycznych znacząco wzmocniły głowę państwa w przedmiotowej sprawie. Mimo że w okresie od lipca do grudnia 1992 roku nie miała miejsca dymisja rządu, ze względu na ówczesny kształt sceny parlamentarnej można przyjąć, że mechanizm podwójnej odpowiedzialności rządu nie uległ modyfikacji. Tym samym w omawianym zakresie reżim polityczny *sensu stricto* charakteryzowany był zarówno przez elementy typowe dla parlamentaryzmu, jak i prezydenccjalizmu, choć na gruncie praktyki politycznej rola prezydenta była większa, a przede wszystkim na przełomie maja i czerwca 1992 roku wykazał się on wysoką skutecznością podejmowanych działań.

Wskaźnik piąty, związany z mechanizmem elekcyjnym głowy państwa, wykazuje się od 1990 roku stabilnością, a przyjęte rozwiązania charakteryzują prezydencki model reżimu politycznego. Inaczej jest w przypadku wskaźnika szóstego, obrazującego poziom wpływu egzekutywy na czas udzielonych parlamentowi pełnomocnictw. Szerokie możliwości fakultatywnego korzystania przez prezydenta z prawa do rozwiązania parlamentu w przypadku zaistnienia określonych okoliczności jednoznacznie potwierdzały wykorzystanie mechanizmów ustrojowych kojarzonych z parlamentaryzmem. Postęp procesów demokratyzacyjnych wskazywał na zakodowane w nich elementy głównie równoważenia, a nie podziału władzy.

W końcu siódmy wskaźnik, odnoszący się do wpływu egzekutywy na przebieg procesu legislacyjnego, ukazuje sięgnięcie przez ustrojodawcę w 1989 roku po kolejne rozwiązania charakterystyczne dla parlamentaryzmu. Nieograniczone prawo korzystania przez egzekutywę (zarówno rząd, jak i prezydenta) z prawa inicjatywy ustawodawczej oraz prezydenckie prawo weta ustawodawczego, do którego przełamania potrzebna była większość 2/3, dawały egzekutywie szerokie możliwości kształtowania i kontrolowania agendy legislacyjnej. Tym samym stworzono przestrzeń zaburzającą ścisły podział władzy. Jednakże praktyka polityczna w okresie dwunastu miesięcy analizowanych w niniejszej części rozdziału wskazuje, że obydwa organy egzekutywy (zwłaszcza rząd) relatywnie rzadko sięgały po prawo inicjatywy ustawodawczej¹⁰², Wałęsa zaś nie nadużywał w jakiś szczególny sposób prawa do złożenia weta ustawodawczego, a poza tym jego skuteczność też nie była zbyt wysoka¹⁰³. Trudno zatem uznać, że egzekutywa

¹⁰² W okresie funkcjonowania rządu Jana Olszewskiego Rada Ministrów skorzystała z prawa inicjatywy ustawodawczej 51 razy, podczas gdy Prezydent RP – 6 razy. W tym czasie łącznie do sejmu wniesionych zostało 151 projektów ustaw. Z kolei rząd Hanny Suchockiej do dnia wejścia w życie Małej konstytucji przedłożył 16 projektów, podczas gdy prezydent złożył w tym czasie 2 projekty. W okresie tym (11 lipca – 7 grudnia 1992 roku) łącznie do łaski marszałkowskiej wpłynęło 49 projektów ustaw. Zob.: *Ilościowa analiza projektów ustaw. I Kadencja Sejmu RP. Stan na dzień 31 maja 1993. Raport Biura Studiów i Ekspertyz, nr 48*. Warszawa, sierpień 1993, s. 1, 3, http://biurosejmu.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/r-48.pdf [dostęp: 7.07.2014].

¹⁰³ R. GLAJCAR: *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989–2009*. W: *Transformacja systemowa w Polsce...*, s. 195.

kontrolowała przebieg procesu legislacyjnego. Dlatego wartość wskaźnika przyjętego dla wzorca konstytucyjnego nie koreluje z wyodrębnionymi okresami odpowiadającymi funkcjonowaniu rządów Olszewskiego i Suchockiej.

W oparciu o przeprowadzoną analizę, odwołującą się do wskaźników charakteryzujących indeks przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, w okresie pomiędzy grudniem 1991 i grudniem 1992 roku, relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem posiadały cechy systemu mieszanego. Oznacza to, że funkcjonowanie organów tworzących „Duży Trójkąt Władzy” opierało się zarówno na rozwiązaniach typowych dla parlamentaryzmu, jak i prezydencjalizmu, co prowadziło do wykrystalizowania się swoistej, nowej jakości (w ramach semiprezydencjalizmu). Po drugie, w analizowanym obszarze występował rozdział między formalnym układem instytucjonalnym a praktyką polityczną. W oparciu o normy konstytucyjne zarysowywała się przewaga konstytucyjnych cech prezydencjalizmu, podczas gdy rzeczywistość polityczna wskazywała na dominację elementów charakteryzujących raczej parlamentaryzm lub przynajmniej zrównoważenie obydwu¹⁰⁴. Wykorzystując wiedzę o wartościach wskaźników indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, można pokusić się o określenie poziomu odchylenia empirycznego reżimu politycznego od konstytucyjnego wzorca¹⁰⁵. W okresie od grudnia 1991 do czerwca 1992 roku (działalność rządu Olszewskiego) wyniosło ono 35%, a w okresie lipiec–grudzień 1992 roku (działalność rządu Suchockiej) kształtowało się na poziomie 29%. Po trzecie, rozbieżności te były efektem rywalizacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, dążącymi do optymalizacji własnych pozycji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”, w warunkach legitymizacyjnej symetrii tychże organów, czerpiących mandat do sprawowania władzy bezpośrednio bądź pośrednio z woli suwerena. Nie wynikało to z realizacji jasno zdefiniowanych celów i programów zmian ustrojowych, ale z partykularnych interesów wymienionych podmiotów, przedkładających niezależność (rozumianą nierzadko jako pełną swobodę działań) i dominację nad innymi organami ponad zbudowanie efektywnego systemu rządzenia państwem. Po

¹⁰⁴ Widoczne to było zwłaszcza w zestawieniu z okresem funkcjonowania rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego (styczeń 1991 – grudzień 1991).

¹⁰⁵ W celu zbadania poziomu odchylenia empirycznego reżimu politycznego od konstytucyjnego wzorca należy wykonać kilka obliczeń: 1) ustalić maksymalne możliwe odchylenie dla każdego wskaźnika; w przypadku, gdy wskaźnikowi przypisano wartość „2” lub „–2”, maksymalne odchylenie może wynieść 3, a gdy jego wartość wynosi „1” lub „–1”, to maksymalne możliwe odchylenie wynosi 2; 2) zsumować maksymalne możliwe (potencjalne) odchylenia dla wszystkich wskaźników konstytucyjnego wzorca według wzoru: $PX = \sum p_1 + p_2 + \dots + p_n$, gdzie p oznacza maksymalne odchylenie; 3) obliczyć dla każdego wskaźnika, a następnie zsumować różnicę między konstytucyjnym wzorcem a empirycznym reżimem politycznym, według wzoru: $RX = \sum (k_1 - r_1) + (k_2 - r_2) + \dots + (k_n - r_n)$, gdzie k oznacza wartość wskaźnika wzorca konstytucyjnego, a r wartość wskaźnika empirycznego reżimu politycznego; 4) ustalić poziom odchylenia empirycznego reżimu politycznego od konstytucyjnego wzorca w ten sposób, że: $EX = \frac{RX}{PX} \times 100$.

czwarte, konsekwencją tego było traktowanie obowiązujących norm prawnych w sposób nad wyraz swobodny. W relacjach pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem wzrastało znaczenie behawioralnych oraz kontekstowych aspektów związanych ze sprawowaniem władzy. Potwierdzeniem tego są rozbieżności zobrazowane indeksem przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, zarówno pomiędzy układem konstytucyjnym a praktyką polityczną, jak również w obrębie tej drugiej. Po piąte, opisane okoliczności stanowiły istotne ograniczenie możliwości rozpoczęcia procesu instytucjonalizacji określonego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*. Reżim mieszany *in action* charakteryzował się bowiem wysokim stopniem labilności. Po szóste, po pierwszych w pełni rywalizacyjnych wyborach parlamentarnych z 1991 roku zauważyć można zatrzymanie, bądź przynajmniej istotne ograniczenie procesu prezydencjalizacji reżimu politycznego. Był to w znacznej mierze efekt konfliktów wewnątrz coraz bardziej skłóconego obozu posierpniowego, a przede wszystkim sporów Wałęsy z niedawnymi sojusznikami, zajmującymi coraz częściej krytyczne względem niego stanowisko. Ta istotna zmiana trendu (w porównaniu z doświadczeniami roku 1991), potwierdzona wartościami wskaźników wykorzystanego indeksu, okazała się trwała. Fakt ten jest ważny z perspektywy dalszej ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto*. Zasadna wydaje się teza, że pomiędzy grudniem 1991 roku i grudniem 1992 roku przekreślone zostały ostatecznie szanse na implementację w Polsce rozwiązań typowych dla modelu prezydenckiego. Po siódme, nadal otwarta pozostawała kwestia, czy reżim polityczny będzie rozwijał się w warunkach semiprezydencjalizmu, czy też nastąpi przesunięcie w stronę parlamentaryzmu. W tej materii najistotniejsze znaczenie miał rozwój sytuacji na krajowej scenie politycznej, natomiast w miarę upływu czasu coraz mniejszą rolę odgrywały dziedzictwo przeszłości i obce wzorce ustrojowe. W oparciu o dotychczasowe doświadczenia można było założyć, że model parlamentarny generowałby przede wszystkim ryzyko niestabilności i niskiej efektywności. Nie dotyczyło to jego immanentnych cech, ale przede wszystkim warunków, w których następowałoby jego urzeczywistnienie. Negatywnie na działanie reżimu parlamentarnego wpływałby, będący cały czas w fazie kształtowania się, „protosystem partyjny”¹⁰⁶, charakteryzujący się fragmentaryzacją, zrównoważeniem siły poszczególnych ugrupowań i wielobiegunowością rywalizacji¹⁰⁷. Elementy te stwarzały poważne ryzyko ujawniania się głównie negatywnej siły parlamentu¹⁰⁸, o czym można się było przekonać w pierwszym roku funkcjonowania sejmu pochodzącego z wolnych wyborów. Zatem najbardziej prawdopodobny był scenariusz implementacji rozwiązań charakteryzujących semiprezydencjalizm. Ze względu na wewnętrzne

¹⁰⁶ E. NALEWAJKO: *Protopartie i protosystem? Szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*. Warszawa 1997.

¹⁰⁷ A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP*. Warszawa 2012, s. 262.

¹⁰⁸ W. OSIATYŃSKI: *Walka o władzę*. W: R. CHRUSCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001, s. 120.

zróżnicowanie tego modelu reżimu politycznego, a także jego szczególną predylekcję do tworzenia endemicznych rozwiązań, otwarta pozostawała kwestia ostatecznej jego specyfiki¹⁰⁹. Było wręcz przesądzone, że w kształtowaniu reżimu politycznego *sensu stricto* ważna rola przypadnie Wałęsie, a to oznaczało, że pozycja instytucji prezydenta nie zostanie zmarginalizowana.

¹⁰⁹ W tym kontekście warto przytoczyć ciekawe spostrzeżenie Tadeusza Godlewskiego: „Semiprezydencjalizm na progu lat 90. był bardziej potencjalną możliwością, polityczną zapowiedzią, rezultatem gry politycznej, niż jednoznacznym projektem, realnym układem odniesienia, trwałym i przesądzonym systemem rządów. Prezydent nie miał odpowiedniego ku temu poparcia w zwartym obozie politycznym bądź partii, zdolnej odegrać pilotującą rolę w systemie partyjnym. Ówczesny prezydencjalizm był przede wszystkim efektem silnej legitymizacji głowy państwa oraz normatywnych regulacji. I w znacznym stopniu także słabości partii politycznych oraz wykorzystywanych możliwości, tkwiących w mało spójnych i niejednoznacznie interpretowanych zapisach konstytucyjnych”. Cyt. za: T. GODLEWSKI: *Od systemu prezydencko-parlamentarnego do zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego*. W: *Drogi i bezdroża ku demokracji. Przemiany polityczne w Europie postkomunistycznej*. Red. R. BÄCKER, J. MARSZAŁEK-KAWA. Toruń 2005, s. 30.

Rozdział 4

Reżim polityczny *sensu stricto* w warunkach tymczasowej konstytucji (1992–1997)

4.1. Tymczasowa konstytucja

To, iż rozwiązania konstytucyjne z kwietnia 1989 roku już w kilka miesięcy po ich uchwaleniu nie przystawały do rzeczywistości politycznej, spowodowało, że obydwie wyłonione w 1989 roku izby parlamentarne szybko rozpoczęły prace nad przygotowaniem nowej ustawy zasadniczej. Miała się ona stać symbolem ostatecznego zerwania ze starym porządkiem, a jednocześnie stanowić fundament dla kształtowania się relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w warunkach demokratyzującego się reżimu politycznego. W miarę upływu czasu malały jednak szanse na znalezienie kompromisu konstytucyjnego. Wynikało to zarówno z dwutorowości prac (toczonych odrębnie w sejmie i senacie), jak również z faktu, że na ich przebieg, zwłaszcza w wymiarze koncepcyjnym, znaczący wpływ miały bieżące wydarzenia polityczne (m.in. podziały w OKP, styl sprawowania urzędu prezydenta przez Lecha Wałęsę, czy spory wokół nowej ordynacji wyborczej do sejmu). Konsekwencje takiego stanu rzeczy sięgały jednak dalej. Reguł formalnych nie traktowano jako środka służącego zapewnieniu efektywnego i stabilnego funkcjonowania władzy publicznej. Politycy postrzegali je przede wszystkim jako element zaspokajania własnych potrzeb i interesów, definiowanych dążeniem do poszerzania zakresu i zasięgu władzy organów, którymi kierowali bądź które reprezentowali¹. Społeczeństwo pozostawało jedynie

¹ W tym kontekście warto przywołać spostrzeżenie Jerzego Ciemniewskiego, że „charakterystyczną cechą ewolucji ustrojowej w latach 1989–1991 było zjawisko autonomizacji poszczególnych instytucji ustrojowych i uzyskiwanie przez nie własnej dynamiki. Działo się tak m.in. dlatego, że istniejące lub rodzące się dopiero siły polityczne czasem przypadkowo uzyskiwały dyspozycję nad tymi instytucjami i starały się to wykorzystać do budowy swojej pozycji politycznej”. Cyt. za: J. CIEMIŃSKI: *Podział władz w „małej konstytucji” (kilka uwag o stosunkach między parlamen-*

biernym obserwatorem rywalizacji o przyszły kształt reguł formalnych². Sytuacji takiej sprzyjał odgórny model tworzenia partii politycznych, których związki ze społeczeństwem były nader wątle. Brak lub słabość społecznej presji na polityków skutkowałą promowaniem rozwiązań zaspokajających ich krótkotrwałe, partykularne interesy i ambicje³. Stosowane praktyki nie sprzyjały zaś dialogowi, edukowaniu społeczeństwa w zakresie procedur demokratycznych, ani też ograniczaniu konfliktów politycznych.

W takich okolicznościach pojawił się pomysł sięgnięcia po rozwiązanie „zapasowe” i zastąpienie właściwej, pełnej konstytucji tymczasowym aktem, mającym zapobiec pojawieniu się próżni ustrojowej. Oznaczało to odwołanie się do formuły znanej z historii jako „mała konstytucja”. W założeniach taki akt prawny ma charakter tymczasowy, cząstkowy i pojawia się w określonym kontekście. Z jednej strony jest więc swoistą reakcją na sytuację, w której znalazło się państwo, z drugiej otwiera okres testowania określonych rozwiązań ustrojowych, które, jeśli się sprawdzą, są później włączane do konstytucji właściwej, jeśli zaś zostaną zweryfikowane negatywnie, są zastępowane mechanizmami alternatywnymi⁴. Powtarzając za Tadeuszem Mołdawą, formuła ta stanowi „próbę generalną przed ostatecznym unormowaniem tych kwestii w przyszłej konstytucji”⁵.

Po kilkumiesięcznych pracach i rozszerzeniu zakresu regulacji o zagadnienia związane z samorządem terytorialnym, 17 października 1992 roku została uchwalona ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, stanowiąca efekt kompromisu zawartego pomiędzy częścią środowisk politycznych. Porozumienie co do przyjęcia ostatecznej wersji Małej konstytucji było ściśle powiązane z bieżącą sytuacją na polskiej scenie politycznej w połowie 1992 roku. Atmosfera, która powstała wokół funkcjonowania rządu Jana Olszewskiego, a zwłaszcza przeprowadzonej przez ministra spraw wewnętrznych, Antoniego Macierewicza, akcji lustracyjnej, spowodowała zwarcie szeregów przeciwników ówczesnego gabinetu. Zauważalne było to nie tylko w obszarze rywalizacji czysto politycznej, ale również odcisnęło swoje piętno na pracach zmierzających do uchwalenia tymczasowej konstytucji. W literaturze przedmiotu

tem i rządem). W: „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce. Red. M. KRUK. Warszawa 1993, s. 20.

² L. GARLICKI, Z.A. GARLICKA: *Constitution Making, Peace Building, National Reconciliation. The Experience of Poland*. In: *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*. Eds. L.E. MILLER, L. AUCOIN. Washington 2010, s. 406.

³ Na temat różnych sposobów udziału obywateli w tworzeniu ustaw zasadniczych zob. m.in.: Z. ELKINS, T. GINSBURG, J. BLOUNT: *The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval*. „Temple Law Review” 2008, Vol. 81, no 2, s. 363–367.

⁴ J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa 2006, s. 214.

⁵ Cyt. za: T. MOŁDAWA: *Problemy konstytucyjne okresu transformacji*. W: *Dylematy polskiej transformacji*. Red. J. BŁUSZKOWSKI. Warszawa 2007, s. 68.

znaleźć można nawet pogląd, że wówczas pojawił się drugi po 1989 roku tzw. moment konstytucyjny, a „duch współpracy i kompromisu miał przewagę nad duchem konfliktu i wojny”⁶. Działo się to w warunkach sfragmentaryzowanego parlamentu, kiedy żadne z ugrupowań politycznych nie mogło liczyć na to, że jego stanowisko będzie dominowało lub zwycięży. Poza tym partie polityczne były słabo zinstytucjonalizowanymi podmiotami, czego odzwierciedleniem był chociażby brak spójnych propozycji ustrojowych. Ekspozowany już wcześniej instrumentalizm w podejściu do prawa powodował, że rywalizacja o kształt formalnych reguł wyznaczających faktyczne pozycje organów państwowych tworzących „Duży Trójkąt Władzy” toczyła się *de facto* między nimi. Osoby kontrolujące bądź reprezentujące dany organ (parlament, urząd prezydenta, rząd) forsowały rozwiązania zmierzające do rozszerzenia zasięgu i zakresu swojej władzy. W tych warunkach kompromis musiał oznaczać tworzenie rozwiązań ustrojowych o charakterze eklektycznym. Na ich ostateczną postać wpływ miały:

- 1) rozwiązania ustrojowe przyjęte na gruncie znowelizowanej w kwietniu 1989 roku Konstytucji PRL;
- 2) praktyka polityczna w latach 1989–1992;
- 3) definiowane na bieżąco krótkookresowe potrzeby i interesy aktorów politycznych uczestniczących w pracach nad uchwaleniem ustawy konstytucyjnej, rzadziej natomiast spójne propozycje ustrojowe;
- 4) w końcu – na co zwraca uwagę Maria Kruk – „piętno pośpiechu, pewna presja psychologiczna i polityczna”⁷, z jednej strony związana z chęcią ostatecznego zerwania z ustawą zasadniczą z 1952 roku, z drugiej zaś odzwierciedlająca świadomość nieprzystawalności ówczesnych rozwiązań konstytucyjnych do rzeczywistych warunków politycznych.

Ceną za kompromis było zaś to, że żaden z uczestników procesu tworzenia Małej konstytucji nie czuł się w pełni usatysfakcjonowany ostatecznym jej kształtem. Nie zmienia to jednak faktu, że została ona skutecznie wykorzystana w celu sprostania wyzwaniom, które pojawiły się w trakcie przechodzenia do bardziej pluralistycznego i reprezentatywnego reżimu demokratycznego. Jej użyteczność została potwierdzona w kilku wymiarach. Po pierwsze, jako tymczasowa ustawa zasadnicza sprzyjała zabiegom eksperymentalnym. Koszty popełnienia ewentualnych błędów były bowiem niższe niż w przypadku pełnych i trwałych konstytucji. Po drugie, stanowiła formułę, wokół której możliwe było zbudowanie kompromisu⁸, co z kolei na ówczesnym etapie było niemożliwe w odniesieniu

⁶ Cyt. za: W. OSIATYŃSKI: *Walka o władzę*. W: R. CHRUŚCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001, s. 150.

⁷ Cyt. za: M. KRUK: *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*. W: „Mała konstytucja” w procesie..., s. 8.

⁸ Jednocześnie należy przyznać rację Ryszardowi Chruściakowi, gdy pisze, że ujawniające się w trakcie procesu uchwalania Małej konstytucji konflikty interesów ograniczały „możliwość przyjmowania rozwiązań wyważonych, przemyślanych i opartych na rozsądnym i konstruktyw-

do pełnej konstytucji. Po trzecie, pewna elastyczność w podejściu do uzgadnianych rozwiązań (będących efektem temporalnego charakteru Małej konstytucji) przyczyniała się do redukcji zachowań cechujących się nieracjonalnością w postrzeganiu rzeczywistości politycznej (błędów poznawczych) przez niektórych aktorów⁹.

Mała konstytucja weszła w życie czternaście dni po jej ogłoszeniu, tzn. 8 grudnia 1992 roku. Oznaczało to, że przepisy rangi konstytucyjnej obowiązujące w owym czasie w Polsce pochodziły z trzech różnych aktów prawnych. Pierwszym z nich była ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, powszechnie określana jako Mała konstytucja, drugim zaś ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰. Obok nich funkcjonowały cały czas pozostawione w mocy przepisy ustawy zasadniczej z 1952 roku, choć jako akt prawny konstytucja ta przestała obowiązywać w momencie wejścia w życie Małej konstytucji. Ta „wieloskładnikowość” powoduje, że w literaturze przedmiotu pojawia się pogląd o obowiązywaniu w latach 1992–1997 „konstytucji złożonej”¹¹.

4.2. Zasada podziału władzy w Małej konstytucji

Mała konstytucja z 1992 roku była aktem prawnym prawie w całości poświęconym zagadnieniom związanym z funkcjonowaniem organów, których wzajemne relacje mają rozstrzygający wpływ na charakter reżimu politycznego *sensu stricto*. Miała przede wszystkim stać się stabilnym fundamentem dla sprawnego działania państwa w okresie kształtowania demokratycznego porządku.

Z formalnego punktu widzenia jedną z najistotniejszych zmian, które wprowadzała, było odwołanie się do zasady podziału władzy. Ustrojodawca nie posłużył się wprawdzie samym pojęciem podziału władzy, lecz podziału takiego dokonał. Po pierwsze, dystynkcja pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą uwypuklona została już w samej nazwie tego aktu prawnego. Po drugie zaś, już w art. 1 wskazano, że organami władzy ustawodawczej są sejm i senat, władzy wykonawczej – Prezydent RP i Rada Ministrów, z kolei niezawisłe

nym kompromisie”. Cyt. za: R. CHRUSCIAK: *Mała konstytucja z 1992 r.* „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5(82), s. 96.

⁹ Por.: O.O. VAROL: *Temporary Constitutions*. “California Law Review” 2014, Vol. 102, no 2, s. 421–453.

¹⁰ „Dziennik Ustaw” z 1992 roku, Nr 67, poz. 336.

¹¹ T. SŁOMKA: *Tożsamość konstytucyjna III Rzeczypospolitej (prolegomena)*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., ciągłość i zmiana*. Red. T. SŁOMKA, A. MATERSKA-SOSNOWSKA. Warszawa 2012, s. 33.

sądy tworzyły władzę sądowniczą. W rzeczywistości było to usankcjonowanie stanu faktycznego, będącego efektem rozwoju sytuacji począwszy od 1989 roku. Potwierdzało to tylko fakt, że Mała konstytucja powstała na gruncie doświadczeń pierwszych lat transformacji, ukazując jednocześnie szerokie spektrum społecznych, politycznych, ekonomicznych i kulturowych okoliczności, wpływających na kształt i funkcjonowanie określonych instytucji.

Jedną z najistotniejszych konsekwencji odwołania się do zasady podziału władzy było formalne odrzucenie zasady jednolitości władzy państwowej, której korzenie sięgały czasów ancien régime'u. Mimo że zarówno dynamika zmian ustrojowych, jak i praktyka polityczna po wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 roku wskazywały, iż podział władzy staje się jedną z podstawowych zasad kreowanego systemu sprawowania władzy państwowej, wypierając zasadę jednolitości władzy państwowej oraz będące jej formalną egzemplifikacją i gwarancją założenie o bezwzględnej supremacji sejmu (jako najwyższym wyrazicielu woli narodu) w systemie organów państwowych, to jednoznaczne uregulowanie tej kwestii na gruncie Małej konstytucji należy postrzegać jako ostateczne potwierdzenie obowiązywania zasady podziału władzy. Dopełniała ona charakterystyki państwa prawnego. Wojciech Sokolewicz krótko po przyjęciu Małej konstytucji zwrócił ponadto uwagę, że:

polski ustawodawca konstytucyjny przyjął nie tylko formalne, lecz także materialne rozumienie państwa prawnego, deklarując, iż ma ono być „demokratyczne” oraz urzeczywistniać „zasady sprawiedliwości społecznej”. Można stąd wnioskować, że [...] podział władz powinien być nie tylko – co oczywiste – stosowany jako ważna przesłanka funkcjonowania państwa prawnego, lecz także – z drugiej strony – należy tę zasadę wyjaśniać, konkretyzować i realizować z baczeniem na to, iż to państwo prawne ma być równocześnie demokratycznym oraz urzeczywistniać zasady sprawiedliwości społecznej¹².

Bez względu na okoliczności, w których rodziła się w III Rzeczypospolitej koncepcja podziału władzy, z jej „stawaniem się” począwszy od roku 1989, jednoznaczne odwołanie się do niej na gruncie Małej konstytucji należy uznać za wydarzenie przełomowe. Po pierwsze, dzięki temu jednoznacznie zidentyfikowany został fundament, na którym wznoszony miał być gmach demokratycznej władzy, jednocześnie czyniąc bardziej czytelnymi zasady jej funkcjonowania. Uświadomienie sobie znaczenia tego faktu jest tym bardziej konieczne, że w latach 1989–1992 wywodzeniu podziału władzy z pojęcia państwa prawa towarzyszył przepis jednoznacznie wskazujący na sejm jako „najwyższy organ władzy państwowej” (art. 20 ust. 1 obowiązującej w tym czasie ustawy zasadniczej). W Małej konstytucji takie niejasności już nie występowały. Po drugie, warto

¹² Cyt. za: W. SOKOLEWICZ: *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatywa i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 30.

zwrócić uwagę na moment, w którym nastąpił ów zasadniczy zwrot. Otóż był to okres funkcjonowania Sejmu I kadencji, zapamiętanego przede wszystkim ze względu na jego daleko posuniętą fragmentaryzację. Pluralizm, będący przesłanką demokracji, jednocześnie mógł w warunkach eksponowania nadrzędności sejmu okazać się główną przyczyną jej problemów, paraliżując funkcjonowanie całego aparatu władzy. To kolejny dowód na to, że jednoznaczne odwołanie się do koncepcji podziału władzy „odwracało bieg historii”¹³. Po trzecie, Mała konstytucja nie tylko wskazała na podział władzy jako podstawę wyodrębniania poszczególnych jej części, jednocześnie określając wzajemne stosunki między nimi, ale odnosiła się także do relacji wewnątrz legislatury i egzekutywy (pomiędzy tworzącymi je podmiotami).

Oczywiście samo zadekretowanie zasady podziału władzy stanowiło zaledwie punkt odniesienia dla kształtowania rzeczywistych relacji pomiędzy wyodrębnionymi jej częściami. Tego faktu nie można pominąć, zwłaszcza że procesy tworzenia instytucji nie polegają wyłącznie na prostej replikacji zasad czy rozwiązań, które zostały wcześniej już gdzie indziej wykorzystane¹⁴. Istotny jest przede wszystkim kontekst polityczny, w jakim dokonywane są określone wybory konstytucyjne, ze szczególnym uwzględnieniem podejścia aktorów politycznych do tworzonych reguł. W dobie uchwalania Małej konstytucji kwestię tę dodatkowo komplikował deficyt demokratycznych doświadczeń. Mimo to wypada się zgodzić z Jerzym Ciemniewskim, gdy stwierdza, że samo wprowadzenie (na gruncie konstytucyjnym) pewnych zasad „jest pożyteczne dla kierunku dokonującej się ewolucji zarówno w rozstrzygnięciach normatywnych, jak i w praktyce ustrojowej”¹⁵.

4.3. Janusowe oblicze tymczasowego wzorca konstytucyjnego

Opisanie i wyjaśnienie w oparciu o konstytucyjny wzorzec wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w latach 1992–1997 nie jest zadaniem prostym, a tym bardziej oczywistym. Wśród badaczy zajmujących się tym zagadnieniem nie ma jednomyślności co do przystawalności rozwiązań wprowadzonych przez Małą konstytucję do jednego z tradycyjnych modeli demokratycznych reżimów politycznych. Można nawet zaobserwować bardzo daleko idące rozbieżności pomiędzy pojawiającymi się w tej materii propozy-

¹³ Cyt. za: M. KRUK: *Wstęp. Między konstytucją...*, s. 10.

¹⁴ C. OFFE: *Designing Institutions in East European Transitions*. In: *The Theory of Institutional Design*. Ed. R.E. GOODIN. Cambridge 1996, s. 213; R. GLAJCAR: *System rządów w Polsce – doświadczenia i perspektywy okresu transformacji*. W: *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice 2009, s. 385.

¹⁵ J. CIEMNIEWSKI: *Podział władz...*, s. 41.

cjami. Poszukując odpowiedzi na pytanie o powody takiego stanu rzeczy, należy wskazać co najmniej na trzy doniosłe okoliczności. Po pierwsze, zasygnalizowane rozbieżności są konsekwencją przyjmowania przez autorów zróżnicowanych katalogów cech konstytucyjnych poszczególnych modeli. Po drugie, wynikają one z – mimo wszystko – sporej nieprecyzyjności przepisów ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, nieodwołujących się do klarownej wizji relacji pomiędzy organami tworzącymi „Duży Trójkąt Władzy”, lecz raczej odzwierciedlających dużą dozę dezynwoltury ustrojodawcy¹⁶. Po trzecie, są efektem mniej bądź bardziej uświadomionego dokonywania ocen przez pryzmat efektów wdrożenia rozwiązań konstytucyjnych na grunt praktyki politycznej, co powoduje, że hybrydalne rozwiązania stają się jeszcze mniej czytelne.

Część autorów nie ma wątpliwości, że relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w świetle Małej konstytucji mieszczą się w kręgu tradycji parlamentarnej, choć jednocześnie podkreślają oni jej otwartość na „różne elementy »racjonalizacji«, motywowane specyfiką systemu politycznego [...] i wymogami okresu transformacji”¹⁷, bądź też jednoznacznie wskazują na kombinację parlamentaryzmu ze stosunkowo silną pozycją prezydenta¹⁸. Na tym tle bardziej ostrożny wniosek formułuje Frances Millard, wskazując co prawda na to, iż korzenie ówczesnego reżimu osadzone były w parlamentaryzmie, ale jednocześnie towarzyszyło temu przesunięcie władzy w stronę dualnej egzekutywy¹⁹. Z kolei Tadeusz Mołdawa posługuje się enigmatycznym określeniem – „zracjonalizowany parlamentaryzm w silniejszej postaci”²⁰.

Inny punkt widzenia reprezentują autorzy odwołujący się do minimalistycznej definicji semiprezydencjalizmu. Zgodnie z nią ten model reżimu politycznego występuje wówczas, gdy prezydent jest wybierany w powszechnej elekcji, na ściśle określony czas, a obok niego równocześnie funkcjonuje premier, który wraz z gabinetem ponosi odpowiedzialność przed parlamentem. Przyjęcie tej, mającej czysto konstytucyjne podłoże, definicji skutkuje tym, że o uznaniu określonych rozwiązań jako odpowiadających modelowi semiprezydenckiemu nie rozstrzyga ocena rzeczywistych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, ale sam fakt wprowadzenia odpowiednich zmian na poziomie normatywnym.

¹⁶ B. NOWOTARSKI: *Jak budować, a jak burzyć demokracje? Studia nad konsolidacją nowych demokracji w XX i XXI wieku*. Warszawa 2012, s. 330.

¹⁷ Cyt. za: M. KRUK: *Wstęp. Między konstytucją...*, s. 15. Zob. także: M.F. BRZEZIŃSKI, L. GARLICKI: *Polish Constitutional Law*. In: *Legal Reform in Post-Communist Europe. The View from Within*. Eds. S. FRANKOWSKI, P.B. STEPHAN III. Dordrecht 1995, s. 40.

¹⁸ J. ZIELONKA: *New Institutions in the Old East Bloc*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996, s. 210.

¹⁹ F. MILLARD: *Polish Politics and Society*. London 1999, s. 40.

²⁰ Cyt. za: T. MOŁDAWA: *Ewolucja systemu rządów w Polsce od noweli kwietniowej do konstytucji z 1997 roku*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. T. 2: *Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*. Red. R. ALBERSKI, W. JEDNAKA, D. SKRZYPIŃSKI. Toruń 2014, s. 177.

W konsekwencji adherenci wskazanego sposobu pojmowania semiprezydencjalizmu uznają, że Polska przyjęła ten model reżimu politycznego już w 1990 roku, wraz z konstytucyjną zmianą sposobu wyboru głowy państwa²¹ lub w momencie przeprowadzenia pierwszej powszechnej elekcji prezydenckiej²². Nie dostrzegają oni natomiast wpływu tymczasowej ustawy zasadniczej z 1992 roku na korektę modelu reżimu politycznego w wymiarze konstytucyjnym.

Świadomości istnienia różnic pomiędzy empirycznymi przykładami semiprezydencjalizmu towarzyszy głębsza refleksja nad precyzyjnym scharakteryzowaniem poszczególnych przypadków. To z kolei przekłada się na zróżnicowanie w zakresie dokonywanych ocen. Część autorów wskazuje, że na gruncie Małej konstytucji zaimplementowana została prezydencko-parlamentarna wersja reżimu politycznego *sensu stricto*²³, dodatkowo uznawana *expressis verbis* za formę hybrydalną²⁴. Inni z kolei uważają, że w 1992 roku Polska zaadaptowała premie-rowsko-prezydencki wariant semiprezydencjalizmu²⁵.

Niejednoznaczny charakter konstytucyjnych podstaw ówczesnego reżimu potwierdzają także określenia, iż była to „hybryda zracjonalizowanego parlamentaryzmu i semiprezydencjalizmu”²⁶ lub „[...] zracjonalizowany parlamentaryzm, ze wzmocnioną rolą prezydenta. [...] system hybrydowy łączący w sobie elementy systemu prezydenckiego i parlamentarno-gabinetowego”²⁷.

Ten wybiórczy przegląd obecnych w literaturze przedmiotu propozycji określenia charakteru konstytucyjnych podstaw reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o przepisy tymczasowej ustawy zasadniczej z 1992 roku ukazuje, jak skomplikowany był formalny układ instytucjonalny zaaranżowany na czas ustrojowego prowizorium. Z tego powodu warto bliżej przyjrzeć się tej konstrukcji, stanowiącej ramy życia politycznego w Polsce przez prawie pięć kolejnych lat.

Podstawowe znaczenie dla dalszych wywodów ma przyjrzenie się strukturze władzy wykonawczej. Jak już wcześniej zostało podkreślone, Mała konstytucja formalnie wprowadzała, a faktycznie sankcjonowała istnienie dualnego modelu egzekutywy. Oznaczało to rezygnację z odwoływania się do klasycznej postaci

²¹ R. ELGIE: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*. In: *Semi-Presidentialism and Democracy*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP, YU-SHAN WU. New York 2011, s. 2, 6, 8.

²² I. McMENAMIN: *Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland*. In: *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP. Manchester 2012, s. 120.

²³ R. TARAS: *Consolidating Democracy in Poland*. Boulder 1995, s. 169.

²⁴ A.A. MICHTA: *The Government and Politics of Postcommunist Europe*. Westport 1994, s. 19.

²⁵ O. SYDORCHUK: *The Impact of Semi-Presidentialism on Democratic Consolidation in Poland and Ukraine*. „Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization” 2014, Vol. 22, no 1, s. 122.

²⁶ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP*. Warszawa 2012, s. 50.

²⁷ Cyt. za: J. KRUK: *Relacje prezydenta z rządem w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Dwa-dziesiąt lat demokratyzacji systemu politycznego RP*. Red. B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA, T. BICHTA. Lublin 2011, s. 87. Zob. także: W. SOKOLEWICZ: *Rozdzielone...*, s. 29.

reżimu prezydenckiego. Jednocześnie sprawą otwartą pozostawało to, czy relacje pomiędzy organami „Dużego Trójkąta Władzy” mieścić się będą w granicach parlamentaryzmu, czy też będą bardziej odpowiadały założeniom semiprezydencjalizmu.

W odniesieniu do obydwu organów egzekutywy źródłem legitymizacji była wola narodu. O ile jednak prezydent mógł powoływać się na decyzję suwerena wyrażoną w powszechnych i bezpośrednich wyborach, o tyle mandat Rady Ministrów miał być rezultatem krystalizacji określonego układu sił politycznych na arenie parlamentarnej, odzwierciedlającego w mniejszym lub większym stopniu intencje obywateli wyrażone w akcie wyborczym. Przyjęcie takich rozwiązań potwierdzało utrzymanie hybrydalnego charakteru reżimu politycznego *sensu stricto* z lat 1990–1992. Z jednej strony bowiem egzekutywa miała ponosić odpowiedzialność polityczną przed parlamentem, z drugiej zaś utrzymany sposób wyboru prezydenta wskazywał na chęć wyjścia poza ceremonialno-proceduralne uprawnienia przypisywane temu organowi. Takie rozwiązania z założenia nie są jeszcze elementami konfliktogennymi. Jednakże w tej sytuacji sprawność działania reżimu politycznego *sensu stricto* jest uzależniona przede wszystkim od precyzyjnego rozdzielenia kompetencji w obrębie władzy wykonawczej. Z tym problemem twórcy Małej konstytucji sobie nie poradzili, co sprzyjało, jak się okazało, eskalowaniu konfliktów pomiędzy rządem i głową państwa²⁸.

Obszarem, w którym ujawniły się pierwsze niedoskonałości, skutkujące potencjalnymi napięciami pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy, był przyjęty sposób powoływania Rady Ministrów. Zakładał on czteroetapowy mechanizm tworzenia rządu, zbudowany na istnieniu procedur rezerwowych, których wdrażanie uzależnione było od nieskuteczności poprzedzającej próby. W kolejnych etapach podmiotem inicjującym proces tworzenia rządu miał być na przemian prezydent i sejm²⁹. Stworzenie rządu miało być skuteczne w momencie, gdy skonstruowana Rada Ministrów uzyskiwała parlamentarną inwestyturę. Jednocześnie założono, że po dwóch kolejno nieudanych próbach stworzenia rządu, w trzecim i czwartym etapie dla uzyskania votum zaufania potrzebne było poparcie nie bezwzględnej, ale zwykłej większości posłów biorących udział w głosowaniu.

Przyjęty w Małej konstytucji mechanizm tworzenia rządu niewątpliwie zmniejszał rolę i osłabiał znaczenie prezydenta. Głowa państwa utraciła chociażby uprawnienia, które na gruncie przepisów konstytucyjnych z 1989 roku umożliwiały jej blokowanie procedury powołania nieakceptowanego przez nią premiera, a w konsekwencji utworzenie rządu. Mimo to w nowej rzeczywistości

²⁸ A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP...*, s. 51.

²⁹ Przyjęty w Małej konstytucji wieloetapowy mechanizm tworzenia rządu, z naprzemienną inicjatywą prezydenta i sejmu, został w literaturze porównany do gry w ping-ponga. Zob.: S. MEIKLEJOHN TERRY: *Poland: A Troubled Transition*. In: *Establishing Democracies*. Ed. M.E. FISCHER. Boulder 1996, s. 236.

konstytucyjnej uprawnień prezydenta nadal wykraczały poza czysto protokolarne, charakteryzujące klasyczny model parlamentarny. Konstatacja taka opiera się głównie na antycypacji rozwoju sytuacji politycznej w Polsce. Wykryształizowanie się na arenie parlamentarnej (sejmowej) układu politycznego opierającego się na koalicji większościowej stanowiło aspekt istotnie ograniczający władcze możliwości prezydenta w opisywanym obszarze. Jednakowoż w warunkach braku stabilnej większości parlamentarnej prezydent dysponował „pewną przestrzenią gry”³⁰. W jakim zakresie wykorzysta taką sytuację dla zwiększenia swojego potencjału władczego, zależało już od pozainstytucjonalnych aspektów przywództwa politycznego.

Niepowodzenie czterech kolejnych prób powołania Rady Ministrów nie musiało jednak być równoznaczne z tym, że wszystkie możliwości prowadzące do jej powstania zostały wykorzystane. Niewątpliwie sytuacja taka świadczyłaby o zaistnieniu głębokiego kryzysu politycznego nie tylko na arenie rządowej, ale także parlamentarnej. Twórcy Małej konstytucji przewidzieli w związku z tym jeszcze piąty etap, mający w zasadzie charakter „próby ostatniej szansy”. Jednocześnie szczególną odpowiedzialnością za dalszy przebieg wydarzeń obarczyli prezydenta, przypisując temu organowi rolę arbitra³¹, który miał rozstrzygnąć o wyborze ścieżki rozwiązania impasu. Mógł on rozwiązać sejm (w konsekwencji również senat) lub powołać na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy „rząd prezydencki”, który w tym czasie musiałby uzyskać w sejmie votum zaufania, bądź też izba ta musiałaby uchwalić konstruktywne votum nieufności.

Odwołanie się przez prezydenta do pierwszego scenariusza byłoby dowodem jego przekonania, że przedterminowe wybory parlamentarne doprowadzą do wykryształizowania się większości sejmowej stanowiącej stabilne zaplecze gabinetu. Gdyby przesilenie rządowe było efektem dymisji Rady Ministrów nie na początku, ale w kolejnych miesiącach czy latach kadencji parlamentu, odwołanie się do woli obywateli rzeczywiście mogłoby skutkować powstaniem nowego układu politycznego w sejmie. Praktyka polityczna w III Rzeczypospolitej potwierdza jednoznacznie, że poczynszy od rządu Tadeusza Mazowieckiego aż do przejścia władzy przez Platformę Obywatelską w 2007 roku, charakterystyczną tendencją była postępująca utrata przez rządzących społecznego zaufania, co skutkowało alternacją władzy po każdych kolejnych wyborach parlamentarnych. Pojawia się jednak wątpliwość, czy taki efekt przyniosłyby przedterminowe wybory, będące konsekwencją niepowołania rządu zaraz na początku kadencji sejmiku. Biorąc pod uwagę maksymalne wykorzystanie wszystkich wskazanych przez Małą konstytucję okresów na podejmowanie czynności zmierzających do powołania rządu, czas pomiędzy kolejnymi elekcjami parlamentarnymi wynosiłby około dwustu

³⁰ Cyt. za: R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*. Kraków–Warszawa 1997, s. 93.

³¹ R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin 1995, s. 321.

dwudziestu dni³², a więc nieco ponad siedem miesięcy. W rzeczywistości przy wieloetapowych procedurach nie wszystkie okresy są wykorzystywane w stopniu maksymalnym. Należałoby zatem zastanowić się, czy w ciągu mniej więcej pół roku preferencje wyborcze uległyby na tyle istotnym przemianom, by po kolejnej elekcji parlamentarnej uniknąć przesilenia rządowego. Gwarancje takie oczywiście nie istniały.

Do tego dochodził jeszcze jeden istotny aspekt, który związany był z kontekstem sytuacyjnym. Nie można zapominać, że przyjęcie opisywanych rozwiązań nastąpiło w czasie, gdy scena parlamentarna była ekstremalnie spluralizowana. Z jednej strony ten fakt mógł być czynnikiem istotnie ograniczającym możliwości tworzenia stabilnych rządów, z drugiej zachęcał do poszukiwania instytucjonalnych sposobów przeciwstawiania się potencjalnym sytuacjom kryzysowym. Właśnie w ten sposób można odczytywać możliwość sięgnięcia przez prezydenta po rozwiązanie alternatywne względem rozpisywania przedterminowych wyborów parlamentarnych. Dotyczyło ono powołania „rządu prezydenckiego”. Rozwiązanie to miało z definicji ekstraordynaryjny charakter. Opierało się ono na założeniu, że sięgający po nie prezydent w sensie pozytywnym powinien być przekonany, że istnieje szansa na stworzenie rządu skutecznego³³, a więc takiego, który będzie zdolny do podejmowania i realizowania określonych projektów związanych z bieżącym kierowaniem polityką państwa. Z kolei w aspekcie negatywnym prezydencka ocena sytuacji powinna opierać się na przeświadczeniu, że okoliczności nie uprawniają jeszcze do tego, by odwoływać się do ostatecznej instancji – suwerena.

³² Zgodnie z Małą konstytucją: 1) pierwsze posiedzenie sejmku zwoływane było w ciągu trzydziestu dni od dnia wyborów (art. 9 ust. 2); 2) powołanie rządu w podstawowej procedurze musiało nastąpić w ciągu czternastu dni od pierwszego posiedzenia sejmku (art. 57 ust. 1); 3) powołany w ten sposób rząd musiał uzyskać votum zaufania w ciągu kolejnych czternastu dni (art. 57 ust. 2); 4) niepowołanie rządu według procedury podstawowej powodowało, że sejm wybierał premiera i proponowany przez niego skład gabinetu w ciągu dwudziestu jeden dni (art. 58); 5) nieskuteczność pierwszej procedury rezerwowej skutkowałą sięgnięciem po rozwiązania, które, biorąc pod uwagę aspekt temporalny, były tożsame z procedurą podstawową – dwadzieścia osiem dni (art. 59); 6) zakończenie niepowodzeniem utworzenia rządu w trzeciej próbie skutkowało przeniesieniem inicjatywy ponownie do sejmku, który wybierał premiera i proponowany przez niego skład rządu w ciągu dwudziestu jeden dni (art. 60); 7) w sytuacji, gdyby także ta próba powołania rządu zakończyła się fiaskiem, a prezydent zdecydowałby się na sięgnięcie po prawo do rozwiązania sejmku, wówczas wybory musiałyby się odbyć nie wcześniej niż w dwa i nie później niż w trzy miesiące od dnia zarządzenia głowy państwa (art. 8). Razem daje to maksymalnie dwieście dziewiętnaście lub dwieście dwadzieścia dni (w zależności od tego, czy okres wskazany w punkcie siódmym obejmowałby jeden, czy dwa miesiące trzydziestojednodniowe).

³³ W tym miejscu pojęcie „rządu skutecznego” odnosi się głównie do aspektu arytmetycznego, odzwierciedlającego wyrażony liczbowo stan jego zaplecza w izbie niższej. Fakt istnienia rządu cieszącego się poparciem większości parlamentarnej niesie jednak ze sobą inne zagrożenia. Zob.: A. JABŁOŃSKI: *Rząd i administracja publiczna*. W: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1999, s. 152.

Nie sposób jednak nie dostrzec w takim rozwiązaniu przede wszystkim ogromnego potencjału władczego, którym dysponował prezydent. We wstępnej fazie demokratyzacji organ ten został wyposażony w uprawnienie, które pozwalało mu zająć pozycję rzeczywistego szefa egzekutywy³⁴. Antycypując problemy z powołaniem rządu w warunkach znacznej fragmentaryzacji sejmu, powierzono prezydentowi zadanie utworzenia Rady Ministrów z pominięciem, a nawet wbrew układowi sił politycznych w niższej izbie parlamentu. Mimo że rozwiązanie to miało temporalny charakter (maksymalnie sześć miesięcy), otwierało przed prezydentem możliwość autorytatywnego rozstrzygania o personalnym i politycznym składzie rządu. W ten sposób gabinet naturalnie zostałby podporządkowany prezydentowi. Oczywiście wiele w tym względzie zależało od behawioralnych aspektów przywództwa politycznego. Gdyby jednak opisywana procedura „ostatniej szansy” była wykorzystana w praktyce, oznaczałoby to otwarcie drogi w kierunku reżimu semiprezydencckiego w wersji prezydencko-parlamentarnej. Równie istotne jest podkreślenie, że w pierwszych latach transformacji, gdy instytucjonalne i kognitywne fundamenty demokracji były jeszcze wątle, istniało ryzyko pojawienia się tendencji autorytarnych. Zatem konsekwencje przyjętych rozwiązań mogły być nader zróżnicowane, prowadząc bądź do zakończenia kryzysu politycznego i umocnienia porządku demokratycznego, bądź skutkując powrotem na ścieżkę autorytaryzmu.

To, co w odniesieniu do powoływania Rady Ministrów odróżniało rozwiązania przyjęte w Małej konstytucji od tych obowiązujących w latach 1989–1992, sprowadza się do odmiennego sposobu postrzegania roli głowy państwa w przebiegu całego procesu. Oczywiście ma to związek z genezą jednych i drugich rozstrzygnięć konstytucyjnych. W 1989 roku prezydent miał być gwarantem utrzymania socjalistycznego charakteru państwa, więc wyposażono go w uprawnienia „ofensywne” (np. wyłączne prawo wskazywania kandydata na premiera), stanowiące ewentualną przeciwwagę dla niekorzystnych z punktu widzenia PZPR rozstrzygnięć „Sejmu kontraktowego”. W tymczasowej konstytucji z 1992 roku przewidziano zaś dla niego rolę arbitra w ramach mechanizmu typowego dla parlamentarnego modelu reżimu politycznego (konieczność uzyskania przez rząd parlamentarnej inwestytury). W tym sensie procedurę ostatniej szansy, nawet jeśli dawała prezydentowi możliwość rzeczywistej dominacji w ramach egzekutywy, należy postrzegać jako mechanizm „defensywny”, przede wszystkim chroniący całą „maszynę” sprawowania władzy w państwie przed paraliżem i mający zapewnić jej efektywność. Jednocześnie nie zmienia to faktu, że ewentualne wykorzystanie jej na gruncie praktyki politycznej istotnie wpłynęłoby na odejście od założeń reżimu parlamentarnego, przynajmniej na pewien czas.

W odniesieniu do problematyki powoływania rządu na gruncie Małej konstytucji charakterystyczne zatem było to, że przyjęte rozwiązania zakładały moż-

³⁴ Inny pogląd wyraża Ryszard Mojak. Zob.: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 321.

liwość swobodnego przechodzenia od mechanizmu typowego dla parlamentaryzmu (procedura podstawowa i trzy procedury rezerwowe) do mechanizmu bardziej odpowiadającego semiprezydencjalizmowi (procedura „ostatniej szansy”). Ten ostatni cechowała jednak temporalność i brak możliwości uczynienia z niego (w sensie konstytucyjnym) trwałego elementu empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto*. Ustrojodawca przyjął, że jego wykorzystanie odbywać się będzie z założeniem ostatecznego powrotu do mechanizmu parlamentarnego.

Analizując rozwiązania Małej konstytucji odnoszące się do kwestii powoływania rządu, należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden obszar, który zwiększał potencjalne możliwości wpływu prezydenta na personalny i polityczny skład gabinetu. Sprawa dotyczyła trzech ministerstw uznanych za strategiczne dla funkcjonowania państwa: spraw wewnętrznych, obrony narodowej i spraw zagranicznych. Przepis konstytucyjny wskazywał, że wniosek dotyczący powołania ministrów kierujących tymi resortami „[...] Prezes Rady Ministrów przedstawia po zasięgnięciu opinii Prezydenta” (art. 61). Znając okoliczności tworzenia rządu Hanny Suchockiej, widać związek pomiędzy praktyką polityczną i rozwiązaniami przyjętymi na gruncie Małej konstytucji. Z jednej strony można mówić o prawnej instytucjonalizacji faktycznych reguł postępowania prezydenta w zakresie obsady trzech wspomnianych wyżej resortów, z drugiej zaś raził brak precyzji cytowanego przepisu, z którego nie wynikało jednoznacznie, jakie jest znaczenie prawne opinii prezydenta³⁵. To, co w przyjętych rozwiązaniach było najbardziej uderzające, wiązało się z niedostrzeganiem przez ustrojodawcę możliwości wystąpienia napięć i konfliktów między prezydentem i premierem, czy szerzej rządem. Mechanizm, który został zaimplementowany, w warunkach koabitacji mógł być czynnikiem generującym dodatkowe pole konfrontacji wewnątrz egzekutywy.

Prezydenckie prawo do wyrażania opinii wobec kandydatów na szefów MSZ, MON i MSW było konsekwencją powierzenia głowie państwa „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków zagranicznych” (art. 32 Małej konstytucji) oraz „ogólnego kierownictwa w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa Państwa” (art. 34 Małej konstytucji). Również ta formuła była niejasna, nie tylko wpływając na kompetencje głowy państwa w zakresie powoływania ministrów, ale również w odniesieniu do całokształtu relacji pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy. Niejasność cytowanych przepisów dodatkowo potęgował fakt, że Radzie Ministrów powierzono „prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 51 ust. 1 Małej konstytucji) oraz „zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego Państwa” (art. 52 ust. 2 pkt 8 Małej konstytucji). Zasadnicza niejasność dotyczyła tego, co należy rozumieć pod pojęciem „kierownictwa”³⁶. Brak szerszego uzasadnienia stwarzał możliwości do

³⁵ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 78.

³⁶ J. CIAPAŁA: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa 1999, s. 202–205.

swobodnej, często karkołomnej z punktu widzenia konstytucjonalistów interpretacji. Praktyka polityczna miała w przyszłości obnażyć niedoskonałości przyjętej regulacji, co zostało szerzej opisane w dalszej części niniejszego rozdziału.

Kolejnym zagadnieniem, któremu warto się przyjrzeć, jest polityczna odpowiedzialność egzekutywy. W odniesieniu do prezydenta Mała konstytucja nie wprowadziła żadnych zmian. Nie ponosił on odpowiedzialności politycznej w takim znaczeniu jak rząd, a jedynym formalnym sposobem wyrażenia dezaprobaty wobec działań prezydenta dysponowali obywatele, odmawiając reelekcji urzędującej głowie państwa. Oczywiście ta forma egzekwowania odpowiedzialności odnosiła się wyłącznie do pierwszej kadencji prezydenckiej danego polityka. Zakaz kolejnej reelekcji uniemożliwiał wyborcom wyrażenie dezaprobaty wobec podejmowanych zachowań i działań w ciągu drugiego pięcioletnia sprawowania przez niego urzędu prezydenta.

Z punktu widzenia specyfiki reżimu politycznego *sensu stricto* kluczowego znaczenia nabierała kwestia egzekwowania odpowiedzialności politycznej drugiego organu egzekutywy, czyli rządu. W tym zakresie przyjęte rozwiązania odzwierciedlały jedną z konstytucyjnych cech reżimu parlamentarnego, a mianowicie tę zakładającą, że jedynym organem, przed którym rząd miał ponosić odpowiedzialność za kierunek i sposób realizowanej polityki, była niższa izba parlamentu. Podstawową instytucją egzekwowania odpowiedzialności rządu było votum nieufności. Warto zwrócić uwagę, że w stosunku do uregulowań wprowadzonych przez nowelę konstytucyjną z kwietnia 1989 roku prezydent utracił prawo występowania do sejmu z wnioskiem o odwołanie Prezesa Rady Ministrów. W ten sposób został pozbawiony jakiegokolwiek formalnej możliwości bezpośredniego egzekwowania odpowiedzialności rządu³⁷. Konstytucyjne zmiany w tym obszarze stanowiły istotny element korygujący relacje w ramach dualistycznej egzekutywy, jednocześnie wpływając na przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto* w stronę modelu parlamentarnego.

W świetle Małej konstytucji z 1992 roku votum nieufności mogło przybrać dwojaką postać: zwykłą bądź konstruktywną. Obydwu formom warto poświęcić kilka zdań komentarza przede wszystkim dlatego, że votum nieufności w wymiarze potencjalnym jest instytucją, w której powinny być ukryte znaczące zasoby mobilizacyjne wobec rządu. Premier i pozostali członkowie rządu, mając świadomość możliwości sięgnięcia przez parlament (sejm) po votum nieufności, winni dążyć do takiego kierowania polityką państwa, by napięcia na linii parlament – rząd były jak najmniejsze. W praktyce instytucja votum nieufności najczęściej staje się narzędziem w grze pomiędzy rządzącymi i opozycją. W związku z tym jej rzeczywiste znaczenie jest uzależnione od układu sił politycznych na poziomie parlamentarnym.

³⁷ B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Lublin 2003, s. 31.

W systemach dwupartyjnych, gdzie funkcjonują jednopartyjne rządy większościowe, znaczenie instytucji votum nieufności jest w zasadzie zminimalizowane do zera, a opozycja nie dysponuje skutecznymi sposobami odwołania rządu. W systemach wielopartyjnych, umiarkowanie sfragmentaryzowanych, zazwyczaj dochodzi do powołania koalicyjnych rządów większościowych, co, zakładając stabilność relacji między tworzącymi je ugrupowaniami, istotnie ogranicza efektywność opozycji w zakresie korzystania z możliwości wyrażenia votum nieufności względem gabinetu. Z kolei ewentualne napięcia pomiędzy koalicjantami albo pomiędzy rządem a frakcją parlamentarną są rozwiązywane raczej przez organy partyjne, a nie na forum parlamentu³⁸. Jednocześnie nie można pomijać istotnego faktu, że tworzenie rządów koalicyjnych warunkowane jest wieloma kwestiami, których nie sposób sprowadzić wyłącznie do wymiaru arytmetycznego³⁹. Dlatego w systemach wielopartyjnych, umiarkowanie sfragmentaryzowanych, stworzenie koalicji większościowej może okazać się niemożliwe. Prawdopodobieństwo takiej sytuacji wzrasta jeszcze bardziej w systemach wielopartyjnych, ekstremalnie spluralizowanych. Prowadzi to zwykle do powstania rządów mniejszościowych. W tej sytuacji instytucja votum nieufności może stanowić rzeczywisty mechanizm mobilizacyjny względem rządu dzięki temu, że opozycja dysponuje realną możliwością jej efektywnego wykorzystania⁴⁰. Nie można przy tym wykluczyć, że będzie stosowana nieodpowiedzialnie, wyłącznie w celu odwołania rządu, bez analizy następstw takiej decyzji.

Powyższe uwagi są istotne, zwłaszcza jeśli zostaną odniesione do sytuacji na polskiej scenie politycznej pod koniec 1992 roku. Funkcjonujący wówczas gabinet Suchockiej miał status mniejszościowy, co w znaczący sposób wzmacniało sejm w relacjach z rządem. Instytucja votum nieufności nie tylko posiadała potencjalną „siłę rażenia”, ale stanowiła rzeczywisty instrument pozwalający parlamentarzystom egzekwować odpowiedzialność władzy wykonawczej.

Niestety, na gruncie Małej konstytucji mechanizm korzystania z instytucji votum nieufności został skonstruowany co najmniej dziwnie. Z jednej strony wprowadzono element zabezpieczający przed nieodpowiedzialnym sięganiem po sankcję w postaci odwołania rządu, nadając votum nieufności charakter konstruktywny. Stanowić on miał gwarancję stabilności i ochronę przed rządowymi przesileniami. Z drugiej strony ta swoista osłona przed kryzysami gabinetowymi nie była zupełnie szczelna, dopuszczano bowiem możliwość uchwalenia votum nieufności również w wersji niekonstruktywnej (zwykłej). W ten sposób

³⁸ J. CIEMNIEWSKI: *Podział władz...*, s. 38–39.

³⁹ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 37–43.

⁴⁰ Interesującą klasyfikację, obejmującą pięć modeli opozycji wyróżnionych w oparciu o determinanty instytucjonalne i nawiązujących do doświadczeń rozwiniętych demokracji (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, USA i Szwajcaria), przedstawia: L. HELMS: *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*. “Government and Opposition” 2004, Vol. 39, no 1, s. 22–54.

powstała niezrozumiała formuła, w ramach której konstruktywny charakter votum nieufności był bardziej przywilejem posłów niż komponentem stabilizowania rządu i jego ochrony przed zmiennymi układami politycznymi w sejmie. Wszak Mała konstytucja w art. 66 ust. 4 stanowiła, że „Sejm uchwalając votum nieufności może jednocześnie dokonać wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów [...]”. Na tym nie kończyły się karkołomne konstrukcje prawne początkowych faz transformacji ustrojowej. 6 marca 1993 roku niższa izba parlamentu przyjęła uchwałę zmieniającą Regulamin Sejmu⁴¹. Z art. 61g ust. 2 wynikało, że jeśli wniosek o wyrażenie votum nieufności dla rządu zostanie przedstawiony wraz ze wskazaniem kandydata na nowego Prezesa Rady Ministrów, to „Sejm dokonuje niezwłocznie, na tym samym posiedzeniu, na którym podjął uchwałę o votum nieufności dla Rządu, wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów [...]”. Sposób zredagowania cytowanego przepisu Regulaminu Sejmu nie pozostawiał wątpliwości, że nie tylko był on sprzeczny z art. 66 ust. 4 Małej konstytucji, ale dodatkowo wypaczał w zupełności sens instytucji konstruktywnego votum nieufności. Otóż w miejsce łącznego głosowania nad wnioskiem o votum nieufności i wyborem nowego premiera wprowadzał dwa odrębne głosowania w tych sprawach. Zatem w pierwszym głosowaniu sejm miałby wyrazić votum nieufności względem rządu, a następnie („niezwłocznie”) powinien przystąpić do głosowania nad wyborem nowego szefa rządu. Rozdzielenie głosowań oznaczało *de facto*, że votum nieufności nie miało charakteru konstruktywnego. Konstruktywna wersja votum nieufności charakteryzuje się bowiem tym, że osoba kandydata na stanowisko premiera może zasadniczo wpływać na to, jak głosujący ustosunkują się do wniosku. Wdrożenie w życie rozwiązania regulaminowego powodowałoby zaś, że przeciwnicy rządu mogliby wyrazić swoją dezaprobatę wobec urzędującego gabinetu, jednocześnie nie popierając zgłoszonego kandydata na premiera. Dopiero w 1995 roku skorygowano ów przepis Regulaminu⁴², nadając przynajmniej częściowo sens konstruktywnemu votum nieufności.

Konstytucyjny przepis o fakultatywności konstruktywnego charakteru votum nieufności, jak również inkryminowane rozstrzygnięcie regulaminowe stanowiły podstawę dla wzmocnienia pozycji i wzrostu znaczenia prezydenta w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Otóż w sytuacji, gdyby sejm uchwalił votum nieufności, nie dokonując jednocześnie wyboru nowego premiera, prezydent miał prawo wybierać pomiędzy przyjęciem dymisji rządu i rozwiązaniem parlamentu. Konstytucyjne rozstrzygnięcie stawiało więc prezydenta w roli arbitra, od decyzji którego zależał dalszy los parlamentu i rządu.

Dodatkowo obowiązujący w latach 1993–1995 przepis art. 61g ust. 2 Regulaminu Sejmu stanowił potencjalne zarzewie konfliktu między głową pań-

⁴¹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1993 roku, Nr 13, poz. 89.

⁴² Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1995 roku, Nr 8, poz. 111.

stwa i sejmem. Jeśli bowiem izba niższa parlamentu miałaby głosować odrębnie nad wyrażeniem votum nieufności dla rządu i wyborem nowego premiera, to prezydent (przynajmniej hipotetycznie) mógłby po pierwszym głosowaniu zdecydować o rozwiązaniu sejmu, uznając, że ten, cofając mandat Radzie Ministrów, nie wybrał nowego szefa rządu⁴³. Jak więc widać, ze względu na nieścisłości obowiązujących przepisów prawa praktyczny wymiar funkcjonowania mechanizmu egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu zależał w znacznym stopniu od pozaformalnych reguł gry, co z kolei w pierwszych latach transformacji nie sprzyjało kształtowaniu się stabilnych podstaw rywalizacji politycznej.

W świetle Małej konstytucji z 1992 roku proceduralna płaszczyzna egzekwowania odpowiedzialności rządu obejmowała także kwestię oceny wykonania ustawy budżetowej i decyzję sejmu w przedmiocie absolutorium. Była to istotna zmiana w porównaniu z przepisami konstytucyjnymi obowiązującymi w latach 1989–1992. Najpierw, w oparciu o znowelizowaną 7 kwietnia 1989 roku Konstytucję PRL, art. 24 ust. 3 utrzymał swoje dotychczasowe brzmienie (sprzed Okrągłego Stołu) – „Sejm udziela rządowi absolutorium z wykonania budżetu i narodowego planu społeczno-gospodarczego za rok poprzedni”, a w wyniku kolejnej nowelizacji ustawy zasadniczej, z 29 grudnia 1989 roku, wykreślono zeń słowa „i narodowego planu społeczno-gospodarczego” (art. 1 pkt 10b⁴⁴). Co jednak najistotniejsze, nie określono sankcji względem rządu, któremu izba niższa parlamentu nie udzieliłaby absolutorium. Jak podkreśla Bożena Dziemidok-Olszewska, wskazując na proceduralną płaszczyznę odpowiedzialności Rady Ministrów, ważne jest to, że „formy jej egzekwowania muszą dawać możliwość odwołania rządu czy spowodowania jego dymisji, w przeciwnym razie pozostają rodzajami kontroli”⁴⁵. W świetle tego stwierdzenia w latach 1989–1992 absolutorium było „zaledwie” narzędziem kontroli⁴⁶ sejmu nad rządem. Z kolei ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku uczyniła z absolutorium instrument, dzięki któremu sejm mógł doprowadzić do dymisji rządu. Art. 22 nie pozostawiał wątpliwości. Rada Ministrów miała obowiązek przedłożyć sejmowi w ciągu

⁴³ J. CIEMNIEWSKI: *Podział władz...*, s. 40.

⁴⁴ *Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 75, poz. 444.

⁴⁵ Cyt. za: B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Lublin 2012, s. 168.

⁴⁶ Andrzej Bałaban wskazuje, że „przez działalność kontrolną rozumie się zestawienie stanu faktycznego ze stanem prawnie nakazanym. Efektem kontroli jest zatem jedynie ocena. Skutkiem oceny mogą zaś być różnorodne działania: odwołania osób piastujących stanowiska państwowe, wszczęcie postępowań dyscyplinujących albo karnych [...]. Cechą działań kontrolnych jest ich niewładczy charakter. Pojawienie się elementów sankcji [...] oznacza, że działania kontrolne przechodzą w postać działań nadzorczych. Organ upoważniony do kontroli nie zawsze jest jednak władny podejmować działania nadzorcze. Wymagają one bowiem odpowiedniego, nadrzędnego usytuowania organizacyjnego oraz dysponowania środkami nadzoru”. Cyt. za: A. BAŁABAN: *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 148.

sześciu miesięcy po zakończeniu roku budżetowego sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej, a także sprawozdania z wykonania innych uchwalonych przez sejm planów finansowych państwa (art. 22 ust. 1). Następnie sejm w ciągu dwóch miesięcy od ich otrzymania dokonywał oceny tych sprawozdań, by po wysłuchaniu opinii Najwyższej Izby Kontroli podjąć uchwałę w przedmiocie absolutorium (art. 22 ust. 2). Z punktu widzenia egzekwowania odpowiedzialności rządu kluczowy był przepis art. 22 ust. 3 mówiący, że „w razie nieotrzymania absolutorium Rada Ministrów podaje się do dymisji”. W ten sposób uchwała absolutoryjna stała się kolejną, prawnie zinstytucjonalizowaną formą pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej⁴⁷.

Dopełniając rozważań na temat politycznej odpowiedzialności egzekutywy przed parlamentem, należy podkreślić utrzymanie jej dwuwymiarowego, solidarnego i indywidualnego, charakteru. Jak wyżej wskazano, podmiotem realizującym (egzekwującym) solidarną odpowiedzialność rządu był sejm, choć prezydent-arbiter mógł odegrać kluczową rolę w ostatecznym rozwiązaniu ewentualnego konfliktu pomiędzy niższą izbą parlamentu i Radą Ministrów. W przypadku poszczególnych ministrów katalog podmiotów wyposażonych w uprawnienia egzekwujące ich odpowiedzialność polityczną był z kolei szerszy. Po pierwsze, sejm mógł wyrazić votum nieufności względem ministra bezwzględną większością głosów. Konsekwencją takiej decyzji byłaby dymisja ministra, którą głowa państwa musiałaby przyjąć (art. 67). Po drugie, z wnioskiem o dokonanie zmiany personalnej w rządzie (w odniesieniu do stanowiska ministerialnego) mógł wystąpić także premier, co niejako stawiało go w roli podmiotu dysponującego instrumentarium w zakresie egzekwowania politycznej odpowiedzialności ministrów. Co ciekawe, dokonana przez Prezesa Rady Ministrów negatywna ocena pracy konkretnego członka rządu nie musiała jednak oznaczać dymisji ministra. Podobnie przedstawiona przez premiera propozycja dokonania motywowanej jakimikolwiek innymi względami zmiany personalnej na stanowisku ministerialnym mogła zostać zablokowana. Art. 68 Małej konstytucji stanowił bowiem, że „na wniosek Prezesa Rady Ministrów Prezydent może dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów”. Oznaczało to, że głowa państwa nie miała obowiązku każdorazowo pozytywnie ustosunkować się do wniosku premiera. Stworzony mechanizm stanowił potencjalne źródło konfliktu na linii prezydent – rząd, a w warunkach funkcjonowania Rady Ministrów cieszącej się zaufaniem większości sejmowej również pomiędzy prezydentem z jednej strony i rządem wraz z sejmem z drugiej. Istotne jest jednak to, że wyposażenie prezydenta w tego

⁴⁷ Andrzej Kulig zwraca uwagę na to, że Mała konstytucja nie określała, czy głowa państwa miała obowiązek przyjęcia dymisji rządu, któremu sejm nie udzielił absolutorium. Jednocześnie podkreśla on, że „inna decyzja Prezydenta w sytuacji zaistnienia konkretnej przesłanki dymisji rządu nie wydaje się dopuszczalna”. Cyt. za: A. KULIG: *Powoływanie i odpowiedzialność rządu. W: Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej konstytucji*. Red. P. SARNECKI. Kraków 1993, s. 68.

typu uprawnienie o charakterze władczym (rozstrzygającym) nie korespondowało z jego kompetencjami w procesie powoływania rządu (z wyjątkiem sytuacji, w której zostałby powołany tzw. rząd prezydencki – procedura „ostatniej szansy”). O ile więc pod względem formalnym wpływ prezydenta na kształtowanie personalnego składu rządu (pierwsze cztery kroki) był stosunkowo niewielki, o tyle jego stanowisko przy ewentualnej rekonstrukcji rządu mogło być decydujące⁴⁸.

Reasumując, wprowadzony przez Małą konstytucję mechanizm egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu (w wymiarze solidarnym i indywidualnym) zbudowany został na fundamencie reżimu parlamentarnego. Niemniej jednak nieprecyzyjność przepisów tymczasowej ustawy zasadniczej, jak również niezdolność jej twórców do przewidywania możliwych stanów faktycznych prowadziły do kształtowania się formalnych i pozaformalnych instytucji stwarzających sposobność do rozszerzania przestrzeni potwierdzającej wzrost możliwości władczego oddziaływania prezydenta w obszarze egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu. To z kolei mogło prowadzić do sytuacji, w której ów parlamentarny fundament przestawał być oczywisty. Wiele w tym względzie, jak się okazało, zależało od politycznego kontekstu. Tymczasem trwająca od prawie dwóch lat prezydentura Wałęsy, a przede wszystkim sposób postrzegania przez niego swojej roli w państwie, nie pozostawiały wątpliwości, że nie zrezygnuje on z poszerzania zakresu swojej władzy, zwłaszcza jeśli porządek prawny sprzyjać będzie tego typu postępowaniu⁴⁹.

Kolejnym zagadnieniem, ważnym dla określenia konstytucyjnych podstaw reżimu politycznego *sensu stricto*, jest charakterystyka wzajemnych relacji pomiędzy prezydentem i rządem. W świetle Małej konstytucji obydwa organy zostały wprawdzie zdefiniowane jako tworzące egzekutywę, co jednak nie było równoznaczne z tym, że przypisano im te same funkcje ustrojowe. W obrębie władzy wykonawczej pierwszoplanowa rola przypadła rządowi, który był odpowiedzialny za prowadzenie bieżącej polityki państwa, prezydent zaś miał stać na straży fundamentalnych dla funkcjonowania państwa wartości⁵⁰. Jak już wcze-

⁴⁸ W trakcie prac nad Małą konstytucją część jej twórców postrzegała przyjęte rozwiązanie przede wszystkim jako mechanizm ochronny, pomijając kryjący się w nim ogromny potencjał konfliktowości. Jerzy Ciapała w związku z tym konstatuje: „całkowicie zawiodły nadzieje, jakie przyświecały pomysłodawcom takiej redakcji przepisu art. 68. Nadzieje te opierały się na założeniu, że w sytuacji istnienia rządu koalicyjnego i rozpadu koalicji, prezydent mógłby tą drogą, tj. odmawiając dokonania zmian w składzie rządu, przeciwdziałać próbom rozbicia rządu poprzez dymisje niektórych ministrów. Według tego założenia, w ten sposób – poprzez odmowę przyjęcia dymisji ministra, w chwili gdy prowadziłoby to do obalenia rządu – mógłby wyrażać się arbitraż prezydencki wzmacniający scenę polityczną”. Cyt. za: J. CIAPAŁA: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 287.

⁴⁹ M.F. BRZEZIŃSKI: *Constitutionalism and Post-Communist Polish Politics*. “Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review” 1998, Vol. 20, no 3, s. 437.

⁵⁰ P. SARNECKI: *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*. W: *Zarys ustroju państwowego...*, s. 34.

śniej zaznaczono, sprawę komplikowało przypisanie prezydentowi „sprawowania ogólnego kierownictwa” w obszarach stosunków zagranicznych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Paweł Sarnecki sugeruje jednak, że „ogólne kierownictwo” nie predestynowało prezydenta do podejmowania w tych obszarach działań o charakterze władczym. Konsekwencją przypisania prezydentowi tej funkcji mogło być co najwyżej zmuszenie rządu do prowadzenia konsultacji z prezydentem bądź też informowania go o pewnych działaniach podejmowanych w tych obszarach. Nie oznaczało to zaś wyposażenia głowy państwa w uprawnienia, za pośrednictwem których mogłyby ograniczyć prawne możliwości działania Rady Ministrów⁵¹. Taką interpretację dodatkowo wzmacniał fakt, że Mała konstytucja wprowadziła zasadę domniemania kompetencji na rzecz rządu (art. 52 ust. 1), z kolei prezydent, podejmując decyzje o charakterze władczym, każdorazowo musiał powołać się na wyraźne upoważnienie ustawowe (art. 45). Mimo to nie ulega wątpliwości, że przepisy dotyczące sprawowania przez prezydenta „ogólnego kierownictwa” stwarzały niebezpieczeństwo pojawienia się swoistej dwuwładzy w obszarach polityki, których miało ono dotyczyć. Waldemar J. Wołpiuk w związku z tym przewidywał, że „w praktyce może zależeć od rządu, w jakim stopniu podda się ogólnemu kierownictwu prezydenta i swoje funkcje będzie sprawować w porozumieniu z nim”⁵². Wydaje się jednak zasadne uzupełnieniem tego spostrzeżenia i zwrócenie uwagi, że co najmniej równie istotna była percepcja roli prezydenta w ramach egzekutywy, wyrażająca się w stylu sprawowania tego urzędu przez konkretnego polityka.

Prezydent dysponował także uprawnieniem, dzięki któremu mógł bezpośrednio oddziaływać na funkcjonowanie Rady Ministrów. Chodzi o zwoływanie „w sprawach szczególnej wagi dla Państwa” posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenie im (art. 38 ust. 2). W zasadzie oznaczało to powtórzenie przepisu z art. 32f ust. 1 pkt 8 znowelizowanej w kwietniu 1989 roku Konstytucji PRL. Oprócz tego Mała konstytucja nakładała na premiera obowiązek informowania prezydenta „o podstawowych problemach będących przedmiotem pracy Rady Ministrów” (art. 38 ust. 1). Jakie były konsekwencje tych rozwiązań? Po pierwsze, zarówno posiedzenia rządu pod przewodnictwem prezydenta, jak i prezydenckie prawo do informacji o tym, czym zajmuje się Rada Ministrów, nie uprawniały głowy państwa do prób podporządkowania sobie rządu, a zwłaszcza bycia szefem egzekutywy. W tym względzie kluczowe było bowiem polityczno-funkcjonalne powiązanie rządu z sejmem. Po drugie, obydwie formy kooperacji prezydenta i rządu były wyrazem dążenia ustrojodawcy do nadrzędnego celu, jakim było systemowe powiązanie i zapewnienie współpracy organów dualistycznej egzekutywy⁵³. Po

⁵¹ P. SARNECKI: *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji*. „Państwo i Prawo” 1995, z. 7, s. 7.

⁵² Cyt. za: W.J. WOŁPIUK: *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej konstytucji”*. W: *Zarys ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. Z. SZELIGA. Lublin 1996, s. 199.

⁵³ B. OPALIŃSKI: *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Warszawa 2008, s. 51.

trzecie, wymienione konstytucyjne formy współpracy stwarzały możliwości dla realizacji modelu aktywnej prezydentury, wykraczającej poza funkcje reprezentacyjne i symboliczne⁵⁴. Po czwarte, nadmierna koncentracja uwagi ustrojodawcy na poszukiwaniu sposobów instytucjonalizacji form współpracy rządu i prezydenta nie pozwalała mu dostrzec tkwiącego w przyjętych rozwiązaniach potencjału konfliktowości, który mógł się objawić zwłaszcza w warunkach koabitacji. Okazuje się, że rzeczywiste znaczenie utrzymywania stałych więzi między prezydentem i rządem zależne jest bardziej od miękkich czynników, takich jak kultura polityczna czy relacje osobiste polityków zajmujących określone stanowiska, niż od faktu prawnej instytucjonalizacji. W odniesieniu do „współpracy” organów egzekutywy ciekawie brzmi uwaga, że „norma konstytucyjna była próbą jurydykacji relacji, które ze swej natury nie poddają się łatwo regulacji prawnej”⁵⁵.

Istotnym zagadnieniem dotyczącym relacji pomiędzy Radą Ministrów i prezydentem stała się na gruncie Małej konstytucji instytucja kontrasygnaty. Nowe uregulowania wprowadzały istotną zmianę w stosunku do stanu dotychczasowego. Warto przypomnieć, że restytuowanie kontrasygnaty w nowelizacji ustawy zasadniczej z 7 kwietnia 1989 roku było pozorne. Rozstrzygający w tym względzie był fakt, że o zakresie kontrasygnaty zdecydować miała ustawa zwykła, której w latach 1989–1992 nie udało się uchwalić. Można zresztą mieć wątpliwości, czy, nawiązując do art. 32f ust. 2 przywołanego aktu prawnego, możliwe było wypracowanie spójnej koncepcji dotyczącej katalogu aktów prawnych wymagających kontrasygnaty premiera. Wszak większość parlamentarna uchwalająca odpowiednią ustawę musiałaby wziąć na siebie odpowiedzialność za określenie, które akty prawne prezydenta mają „istotne znaczenie”. Przyjęcie założenia dotyczącego odpowiedniej wagi takich aktów z pewnością byłoby trudne, kluczowa bowiem dla przyjętej koncepcji byłaby kwestia postrzegania przez członków ciała ustawodawczego roli prezydenta w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”.

Uregulowanie kwestii zakresu kontrasygnaty w Małej konstytucji z 1992 roku z pewnością należy uznać za istotny postęp. Rezygnacja z odesłania do ustawodawstwa zwykłego na rzecz odpowiedniej regulacji w ustawie konstytucyjnej oznaczała przede wszystkim rzeczywiste, a nie wyłącznie pozorne wkomponowanie instytucji kontrasygnaty w mechanizm rządzenia. Warto także zwrócić uwagę na fakt, że kontrasygnata dotyczyła „aktów prawnych Prezydenta”, zrezygnowano zaś z dodatkowej formuły, że muszą mieć one „istotne znaczenie”.

Sama kontrasygnata jest oczywiście instytucją charakterystyczną dla reżimów parlamentarnych. Wiąże się ona z przyjęciem założenia, że głowa państwa nie kreuje polityki państwa, ale pełni funkcje ceremonialne i reprezentacyjne. W konsekwencji kontrasygnujący akty prezydenckie właściwy członek rządu

⁵⁴ K. WOJTYCZEK: *Prezydent Rzeczypospolitej. Powoływanie, odpowiedzialność, kompetencje*. W: *Zarys ustroju państwowego...*, s. 101.

⁵⁵ Cyt. za: J. CIAPAŁA: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 297.

bierze na siebie odpowiedzialność zarówno za ich legalność, jak i skutki prawne oraz polityczne. Kontrasygnatę można postrzegać również jako zabezpieczenie przed nieodpowiednim wykorzystywaniem przez rząd kompetencji prezydenta. Jest ona elementem powstrzymującym kolegialny organ egzekutywy przed podejmowaniem decyzji poprzez akty głowy państwa i wyłącznie na jej konto, z równoczesnym uchylaniem się od odpowiedzialności przez członków gabinetu. Ten aspekt kojarzony jest szczególnie z klasycznym parlamentaryzmem, w ramach którego w zasadzie wszystkie akty głowy państwa były podejmowane na wniosek rządu.

Współczesne rozwiązania dotyczące kontrasygnaty aktów prezydenckich kładą nacisk jeszcze na dwa inne aspekty, co na rodzimym gruncie jest szczególnie widoczne. Po pierwsze, kontrasygnata jest instytucją wymuszającą współpracę pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy. Po drugie zaś, wobec tendencji do wzmacniania pozycji głowy państwa (również w reżimach politycznych odwołujących się do konstytucyjnych cech parlamentaryzmu) i towarzyszącego im wzrostu aspiracji polityków pełniących urząd prezydenta co najmniej do odgrywania aktywnej roli w realizacji bieżącej polityki państwa, kontrasygnata staje się ważnym środkiem w procesie informowania rządu o planowanych przedsięwzięciach prezydenta⁵⁶. Te kwestie zyskują na znaczeniu zwłaszcza wówczas, gdy gabinet i urząd prezydenta kontrolowane są przez odmienne (konkurencyjne względem siebie) opcje polityczne.

Problematyka kontrasygnaty nie jest złożona w sytuacji, gdy rozciąga się na wszystkie akty prezydenta. Tymczasem okres transformacji ustrojowej w Europie Środkowo-Wschodniej przyniósł wiele dowodów stosowania wyłączeń niektórych aktów prezydenckich spod kontrasygnaty. Motywów, którymi kierowały i kierują się autorytety ustrojodawcze, jest wiele, co odzwierciedla specyfikę procesów transformacyjnych w ramach poszczególnych systemów politycznych. Nierzadko określenie takich motywów jest niezmiernie trudne, a czasami wręcz można mówić o dezynwolturze ustrojodawcy i w konsekwencji przypadkowości tworzonych reguł formalnych⁵⁷. Jednocześnie nie bez znaczenia, zarówno w przypadku Polski, jak i innych państw regionu, jest przyjęty sposób wyboru prezydenta. Powszechny i bezpośredni charakter elekcji przekłada się na „poszukiwanie” przestrzeni władczej dla głów państw, co w dalszej kolejności skutkuje tworzeniem katalogów spraw (kompetencji) niepodlegających kontrasygnacie⁵⁸.

⁵⁶ M. KRUK: *Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji. W: Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*. Red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ. Warszawa 1996, s. 372–373.

⁵⁷ Ibidem, s. 376.

⁵⁸ Paweł Sarnecki poszukuje racjonalności w decyzji twórców Małej konstytucji o wyłączeniu niektórych uprawnień prezydenta spod kontrasygnaty. Czyni to, przyjmując, że na gruncie tego aktu prawnego można wyodrębnić trzy funkcje prezydenta: 1) jako organu egzekutywy współrządzącego państwem, 2) jako organu reprezentującego państwo, 3) jako organu wykonującego

Mała konstytucja z 1992 roku wyłączyła spod kontrasygnaty dwadzieścia trzy uprawnienia prezydenckie⁵⁹. Z jednej strony można przyjąć, że porównanie zakresu kompetencji podlegających kontrasygnacie z tymi, które z wymogu tego są zwolnione, jest ważnym wskaźnikiem określającym pozycję prezydenta w ramach egzekutywy, a pośrednio także względem premiera⁶⁰. Z drugiej jednak zakres uprawnień nieobjętych kontrasygnatą może być kwantytatywnie znaczący, ale ich systemowa doniosłość niewielka. Zatem w sytuacji, gdy kontrasygnata nie rozciągała się na wszystkie akty prawne głowy państwa, dla scharakteryzowania relacji wewnątrz egzekutywy, a także określenia roli i znaczenia instytucji prezydenta w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”, ważne jest przeprowadzenie analizy ważkości (istotności) prezydenckich prerogatyw. Każdą z nich przypisać można do określonej grupy, której wyodrębnienie, jak wskazuje James McGregor, choć może być poznawczo interesujące, to jednak zawsze jest w jakimś sensie sztuczne⁶¹, odzwierciedlając przede wszystkim realizowany cel badawczy. Dodatkowo należy mieć na względzie, iż nierzadko badacz staje przed koniecznością rozstrzygnięcia, do której grupy ostatecznie zaliczyć określoną kompetencję, co samo w sobie może być skomplikowane. McGregor, badając prezydentury w czternastu państwach Europy Środkowej i Wschodniej, podzielił kompetencje głów państw na pięć kategorii: symboliczne (w zasadzie pozbawione znaczenia politycznego, choć zdarzało się, że w trakcie święta narodowego lub przemówienia udawało się prezydentom skutecznie wzywać do podjęcia określonych działań), ceremonialne (o niskim potencjale oddziaływania politycznego, choć w określonych sytuacjach sięgnięcie po nie może być odbierane jako rodzaj uznania, nagrody, kary lub nawet prowokacji wobec konkretnych osób lub grup, np. przyznawanie tytułów

tw. arbitraż. Okazuje się, że wyłączone spod kontrasygnaty były przede wszystkim kompetencje prezydenckie należące do sfery „arbitrażu”. Zob.: P. SARNECKI: *Eksperytyza na temat: Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3(7), s. 139–142.

⁵⁹ W publikacjach poświęconych analizie funkcjonowania instytucji Prezydenta RP w okresie obowiązywania Małej konstytucji z 1992 roku pojawiają się rozbieżności co do ilości prerogatyw prezydenckich. Anna Krok-Paszkowska, nawiązując do art. 47 Małej konstytucji, pisze o trzynastu tego typu uprawnieniach głowy państwa (zob.: A. KROK-PASZKOWSKA: *Constitutional Powers versus Political Practice in Poland between 1990 and 1997*. W: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin*. Red. M. KRUK, J. TRZCIŃSKI, J. WAWRZYŃIAK. Warszawa 2002, s. 238). Z kolei Ryszard Mojak wskazuje, że było ich dwadzieścia (zob.: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 316), Roman Graczyk zaś wymienia dwadzieścia jeden uprawnień osobistych prezydenta (R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski...*, s. 94). W niniejszej publikacji mowa jest o dwudziestu trzech prerogatywach, co jest konsekwencją przyjętego sposobu ich typologizacji, ujętej w tabeli 9.

⁶⁰ Zob.: A. OLECHNO: *Relationships between the President and the Government in the Visegrad Group States*. In: *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*. Eds. J. MATWIEJUK, K. PROKOP. Białystok 2010, s. 113.

⁶¹ J. MCGREGOR: *The Presidency in East Central Europe*. “RFE/RL Research Report” 1994, Vol. 3, no 2, s. 24.

honorowych), proceduralne (związane z podejmowaniem decyzji politycznych ściśle określonych normami prawa, z tym że ewentualne ich niewykonanie rodzi nie tylko określone skutki prawne, ale może również prowadzić do politycznej konfrontacji; z tego powodu ta grupa kompetencji jest politycznie bardziej relewantna od dwóch poprzednich), nominacyjne (istotne pod względem politycznym, gdyż od tego, kto obejmie dane stanowisko, zależy w znacznej mierze funkcjonowanie danego organu) i polityczne (do tej grupy McGregor zalicza te, które powodują bezpośrednie i natychmiastowe konsekwencje dla funkcjonowania państwa, np. veto legislacyjne)⁶².

Nawiązując częściowo do przywołanej wyżej koncepcji, dla analizy istotności prezydenckich prerogatyw na gruncie Małej konstytucji z 1992 roku warto stworzyć typologię obejmującą trzy grupy główne, w ramach których wydzielone zostaną dodatkowe podgrupy. Grupy główne wyodrębnione są na podstawie substancjalnego charakteru prerogatyw prezydenckich. Do pierwszej z nich zaliczono uprawnienia symboliczne, ceremonialne i proceduralne, do drugiej – nominacyjne, w trzeciej zaś znalazły się te, które wynikają z realizacji przez prezydenta funkcji organu egzekutywy, jak również z jego „działalności regulacyjnej”⁶³. W ramach każdej z grup głównych wyodrębniono uprawnienia autonomiczne i korelatywne. Odzwierciedlają one stopień podmiotowości politycznej prezydenta, ukazując, na ile sięgnięcie po określoną prerogatywę jest działaniem samodzielnym, a w jakim zakresie jest funkcją wieloetapowego procesu decyzyjnego, w którym uczestniczą także inne podmioty⁶⁴. Prerogatywy autonomiczne charakteryzują się tym, że nie są w wymiarze konstytucyjnym elementem szerszego procesu decyzyjnego, obejmującego inne podmioty i wywołującego ich aktywność decyzyjną bądź będącego reakcją na nią. Z kolei korelatywne charakter prerogatyw przejawia się w tym, że prezydent może być albo podmiotem inicjującym szerszy proces decyzyjny i w konsekwencji powodować aktywność innych aktorów politycznych, albo podmiotem reagującym (sięgając po określone uprawnienie osobiste) na decyzję podjętą już przez inny organ. Z tego powodu prerogatywy korelatywne podzielone zostaną na dwie części: inicjujące i reaktywne⁶⁵. Szczegółowy podział prerogatyw przyznanych

⁶² Zob.: ibidem, s. 24–25.

⁶³ We wskazaniu na „działalność regulacyjną” chodzi o uwypuklenie głównego rdzenia arbitrażu politycznego, którego „istotą jest zaangażowanie autorytetu szefa państwa wówczas, kiedy instytucje społeczno-polityczne zaczynają działać źle, ulegają rozregulowaniu i destabilizacji”. Cyt. za: J. SZYMANEK: *Arbitraż polityczny głowy państwa*. Warszawa 2009, s. 9.

⁶⁴ A. CZAJOWSKI: *Niektóre założenia do badań nad decyzjami polskiego prezydenta. Pojęcia decyzji politycznej, działania politycznego i podmiotu politycznego*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. T. 1: *Podmioty i procesy demokratyczne*. Red. J. JUCHNOWSKI, R. WISZNIOWSKI. Toruń 2014, s. 82–85.

⁶⁵ Por.: J. SZYMANEK: *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna*. „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110), s. 33–34.

Prezydentowi RP przez Małą konstytucję z 1992 roku na podstawie przedstawionych założeń ukazuje tabela 9.

Tabela 9. Typologia prerogatyw Prezydenta RP w świetle Małej konstytucji z 1992 roku

Przedmiot Charakter	Prerogatywy		
	autonomiczne	korelatywne	
		inicjujące	reaktywne
1	2	3	4
Symboliczne, ceremonialne, proceduralne	1. Zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego sejmu i senatu. 2. Zarządzanie wyborów do sejmu i senatu. 3. Zwracanie się z orędziem do sejmu i senatu. 4. Nadawanie orderów i odznaczeń*. 5. Nadawanie Statutu Kancelarii Prezydenta RP.		6. Przyjmowanie dymisji Rady Ministrów i powierzanie jej pełnienia obowiązków. 7. Nadawanie i zwalnianie z obywatelstwa polskiego.
Nominacyjne	8. Powoływanie i odwoływanie prezesów Sądu Najwyższego. 9. Powoływanie ministrów stanu reprezentujących Prezydenta RP w sprawach związanych z wykonywaniem jego uprawnień. 10. Powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Prezydenta.	11. Desygnowanie Prezesa Rady Ministrów i powoływanie Rady Ministrów w pełnym składzie. 12. Powoływanie i odwoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego**. 13. Występowanie do sejmu z wnioskiem o powołanie lub odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego.	14. Powoływanie sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa.
Wynikające z pełnienia funkcji organu egzekutywy i „działalności regulacyjnej”	15. Inicjatywa ustawodawcza. 16. Zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów.	17. Występowanie ze wstępnym wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu.	20. Rozwiązywanie sejmu. 21. Podpisywanie bądź odmowa podpisania ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy.

cd. tab. 9

1	2	3	4
		18. Występowanie z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. 19. Zarządzanie (za zgodą senatu) referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa.	22. Zwracanie się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją. 23. Stosowanie prawa łaski***.

* Ordery i odznaczenia prezydent nadawał z własnej inicjatywy, ale także na wniosek (zob.: *Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach*. „Dziennik Ustaw” z 1992 roku, Nr 90, poz. 450). Mając tego świadomość, prerogatywę tę w niniejszej typologii potraktowano jako autonomiczną.

** Umieszczenie tej prerogatywy w grupie „korelatywnych, inicjujących” wymaga wyjaśnienia. W momencie wejścia w życie Małej konstytucji z 1992 roku obowiązywał przepis art. 3 ust. 3 znowelizowanej *Ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego*, który stanowił, że Prezes NSA jest powoływany i odwoływany przez Prezydenta RP „po zasięgnięciu opinii zgromadzenia ogólnego Naczelnego Sądu Administracyjnego” („Dziennik Ustaw” z 1980 roku, Nr 4, poz. 8 z późn. zm.). Po wejściu w życie, 30 września 1995 roku, *Ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym* cytowany przepis uzyskał brzmienie bardziej jednoznaczne, a mianowicie: „za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu” („Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 74, poz. 368).

*** Stosowanie prawa łaski należy traktować jako prerogatywę związaną z wypełnianiem przez Prezydenta RP funkcji organu egzekutywy. W literaturze prawniczej zwraca się uwagę na to, że „ułaskawienie jest konstytucyjnie dopuszczalną ingerencją władzy wykonawczej w obszar wymiaru sprawiedliwości. Akt łaski jest traktowany jako instytucja przeznaczona do regulowania w sposób zgodny ze względami słuszności tych wypadków, w których postępowanie, pomimo że nie jest w sprzeczności z wymogami ustawy karnej, mogłoby prowadzić do oczywistej, ale niesłusznej krzywdy skazanego”. M. MOZGAWA-SAJ: *Ułaskawienie*. W: *Postępowania szczególne i odrębne w procesie karnym*. Red. K. DUDKA. Warszawa 2012, s. 134.

Źródło: Opracowanie własne.

Spośród 23 prerogatyw prezydenckich tylko 10 miało charakter autonomiczny, pozostałe zaś uznać można za elementy wieloetapowych procesów decyzyjnych. Co ciekawe, aż połowa z prerogatyw zaliczonych do grupy autonomicznych znalazła się wśród uprawnień symbolicznych, ceremonialnych i proceduralnych. Dodając do tego dwa uprawnienia związane z kształtowaniem bezpośredniego zaplecza głowy państwa (powoływanie prezydenckich ministrów stanu i Szefa Kancelarii Prezydenta) oraz jedno odnoszące się do relacji z wymiarem sprawiedliwości (powoływanie i odwoływanie prezesów Sądu Najwyższego), okazuje się, że w grupie „prerogatyw autonomicznych” tylko dwie uznać można za takie, które mogły istotnie wpływać na relacje pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy (inicjatywa ustawodawcza oraz zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów).

Wśród prerogatyw o charakterze korelatywnym znalazły się z kolei takie, których znaczenie dla funkcjonowania „Dużego Trójkąta Władzy” było bardzo duże. Okazuje się jednak, że sięgnięcie po te uprawnienia wymagało albo zatwierdzenia (akceptacji) ze strony innych organów, albo też wiązało się z zaistnieniem określonych okoliczności bądź stanowiło reakcję na działanie (zaniechanie) innych podmiotów. Warto przy tym zwrócić również uwagę, że tylko dwie „prerogatywy korelatywne” należały do grupy uprawnień symbolicznych, ceremonialnych i proceduralnych, cztery przypisano do grupy uprawnień nominacyjnych i aż siedem odnosiło się do roli prezydenta jako organu egzekutywy i jego aktywności w sferze „regulacyjnej”. Oczywiście korelatywny charakter prerogatyw nie ubezpieczał prezydenta, a zakres swobody w sięganiu po te uprawnienia był zróżnicowany. Niemniej jednak zauważyć można, że formalne wyłączenie spod kontrasygnaty części uprawnień prezydenta nie w każdym przypadku bezpośrednio wzmacniało jego pozycję w stosunku do innych organów państwowych, a zwłaszcza rządu. Dlatego, jak już wcześniej podkreślono, niezbędne jest wyjście poza wyłącznie kwantytatywne spojrzenie na prerogatywy. Konieczne jest ich osadzenie w szerszym kontekście, by zrozumieć ich sens w zakresie funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto*.

Wśród osobistych uprawnień głowy państwa znalazły się także te, które miały wpływ na funkcjonowanie parlamentu. Wpisywały się one w szerszą formułę relacji pomiędzy legislatywą i egzekutywą. Ich specyfikę wyznaczała m.in. dualna struktura władzy wykonawczej. O ile stosunki pomiędzy parlamentem (sejmem) a rządem w wymiarze konstytucyjnym zbudowane były na zasadach właściwych parlamentarnemu modelowi reżimu politycznego, o tyle przyjęcie koncepcji „wzmocnionej” prezydentury powodowało, że reżim polityczny *sensu stricto* zyskiwał osobliwy charakter.

Niewątpliwie instrumentem, dzięki któremu prezydent mógł w sposób najdalej idący wpływać na funkcjonowanie parlamentu, była prerogatywa do jego przedterminowego rozwiązania. Porównując rozstrzygnięcia konstytucyjne z 1989 roku i te obowiązujące na gruncie Małej konstytucji, można zauważyć dążenie ustrojodawcy do coraz bardziej precyzyjnego określenia przesłanek, których zaistnienie uprawniało głowę państwa do skorzystania z możliwości rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych⁶⁶. Jednocześnie nastąpiło skrócenie listy potencjalnych sytuacji, w których prezydent mógł podejmować tego typu decyzje, a to z kolei oznaczało osłabienie jego pozycji względem parlamentu⁶⁷. Bez względu jednak na konstytucyjne ograniczenia do korzystania

⁶⁶ J.J. WIATR: *Executive-Legislative Relations in Crisis: Poland's Experience, 1989–1993*. In: *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Eds. A. LIJPHART, C.H. WAISMAN. Boulder 1996, s. 108.

⁶⁷ R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006, s. 71.

z prawa do rozwiązania sejmu („prerogatywa korelatywna”) jest to najostrzejszy środek represyjny, który może zastosować prezydent względem parlamentu.

W tym miejscu pojawia się oczywiście pytanie o jego sens. W reżimach parlamentarnych rozwiązanie parlamentu przed upływem konstytucyjnie określonej długości kadencji wpisuje się w koncepcję równoważenia się władz. Jest swoistą przeciwwagą dla uprawnienia parlamentu do zdymisjonowania rządu. Na gruncie Małej konstytucji prezydencka prerogatywa jawiła się zaś przede wszystkim jako sposób rozwiązania ewentualnego konfliktu pomiędzy parlamentem i rządem, a także zabezpieczenie przed niepożądanymi skutkami funkcjonowania parlamentu niezdolnego do podejmowania decyzji w kluczowych sprawach państwowych i tym samym blokującego, czy też ograniczającego działalność innych organów władzy publicznej. W tym kontekście znaczenie tego prezydenckiego uprawnienia może być zróżnicowane. Należy rozważyć, czy pojawienie się przesłanek do przedterminowego rozwiązania parlamentu zmusza głowę państwa do skorzystania z tego najdalej sięgającego środka represji względem organów władzy ustawodawczej, czy też może ona poszukiwać innych jeszcze sposobów rozstrzygnięcia sytuacji konfliktowej. Zatem istotne jest to, czy przedterminowe rozwiązanie parlamentu jest z punktu widzenia prezydenta obligatoryjne, czy fakultatywne. To rozróżnienie wprowadziła Mała konstytucja z 1992 roku, we wcześniejszym bowiem stanie prawnym głowa państwa mogła sięgać po to uprawnienie wyłącznie wedle własnego uznania.

Prawo prezydenta do przedterminowego rozwiązania parlamentu, jak wcześniej już zasygnalizowano, miało być sposobem rozstrzygnięcia ewentualnego sporu na linii sejm – rząd. W tym aspekcie prezydent jawił się jako arbiter, którego zadaniem miało być zagwarantowanie sprawnego funkcjonowania całej „maszyny” władzy w państwie. Dlatego opisywana prerogatywa została ściśle powiązana z procedurą powoływania rządu. Otóż gdyby cztery kolejne próby (w ramach systemu naprzemiennej inicjatywy prezydenta i sejmu) powołania tego organu zakończyły się fiaskiem, to prezydent musiałby rozstrzygnąć, czy stworzyć tymczasowo „rząd prezydencki”, czy rozwiązać sejm (i w konsekwencji także senat) i odwołać się do najwyższej instancji – narodu, aby ten zdecydował o nowym układzie sił politycznych w parlamencie. Ewidentnie stawiałoby to prezydenta w roli arbitra kładącego na szalę swój autorytet i prestiż urzędu. Gdyby uznał za właściwe powołanie „rządu prezydenckiego”, a sejm w ciągu sześciu miesięcy nie udzieliłby mu wotum zaufania i jednocześnie byłby niezdolny do skutecznego wdrożenia procedury konstruktywnego wotum nieufności, wówczas głowa państwa obowiązkowo musiałaby rozwiązać parlament. Ustrojodawca przyjął, że zaistnienie takich okoliczności dowodziłoby blokady rudymenarnych mechanizmów funkcjonowania władzy państwowej. Byłoby to równoznaczne z fiaskiem prezydenckiej koncepcji rozwiązania sytuacji kryzysowej. Nie można przy tym pomijać momentu historycznego, w którym taka sytuacja mogła się zdarzyć (początek lat 90. ubiegłego wieku), a to z kolei oznaczało, że prezydenc-

kie rozstrzygnięcie wpisywało się we wzięcie przez głowę państwa odpowiedzialności za stabilizację demokratycznych reguł gry, stanowiących szczególną wartość dla społeczeństwa, które niedawno doprowadziło do odsunięcia autorytarnej władzy⁶⁸.

W zależności od okoliczności rozwiązanie parlamentu przed upływem konstytucyjnie określonej długości jego kadencji mogło więc mieć zarówno fakultatywny, jak i obligatoryjny charakter. Poza dwoma opisanymi sytuacjami prezydent mógł sięgnąć po ten szczególny środek represji względem legislatury także w sytuacji, gdy sejm uchwalił votum nieufności względem Rady Ministrów, ale jednocześnie nie dokonał wyboru nowego premiera – prezydent musiał wybierać pomiędzy przyjęciem dymisji rządu i rozwiązaniem parlamentu.

W końcu prerogatywa dotycząca rozwiązania parlamentu powiązana została również z jego niezdolnością do uchwalenia jednego z najważniejszych aktów normatywnych, a mianowicie ustawy budżetowej⁶⁹. Mała konstytucja stanowiła, że „jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego, Prezydent może rozwiązać Sejm” (art. 21 ust. 4 Małej konstytucji). Konstrukcja cytowanego przepisu okazała się mało precyzyjna, co znalazło odzwierciedlenie zarówno na gruncie praktyki politycznej (o czym w dalszej części rozdziału), jak i w sporach pomiędzy konstytucjonalistami. Część z nich uważała, że prezydent może skorzystać z prawa do przedterminowego rozwiązania parlamentu tylko wtedy, gdyby w okresie trzech miesięcy sejm nie zakończył prac nad ustawą budżetową i nie przesłał jej do senatu. Późniejsze przedłużanie się prac nad tą ustawą, w ich opinii, nie powinno powodować rozwiązania parlamentu przez prezydenta⁷⁰. Inne stanowisko opierało się na przekonaniu, że „prawo prezydenta do rozwiązania Sejmu aktualizuje się nie tylko w razie nieuchwalenia budżetu państwa w ciągu trzech miesięcy przez Sejm, lecz również wtedy, gdy w tym terminie ustawa ta nie zostanie uchwalona definitywnie przez parlament, łącznie z procedurą rozpatrzenia jej w Senacie i ustosunkowania się do ewentualnych poprawek Senatu przez Sejm”⁷¹. Bez względu jednak na inter-

⁶⁸ R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*. Toruń 2004, s. 176–177.

⁶⁹ Cezary Kosikowski zwraca uwagę na to, iż nie powinno się utożsamiać budżetu państwa z ustawą budżetową. Jak wskazuje, „budżet państwa jest rocznym planem finansowym obejmującym dochody i wydatki państwa, a ustawa budżetowa to forma aktu normatywnego, w której Sejm uchwała budżet państwa”. Cyt. za: C. KOSIKOWSKI: *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*. „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4(27), s. 9.

⁷⁰ P. SARNECKI: *Termin uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8), s. 145–146; także K. DZIAŁOCHA: *Uwagi do opinii Pawła Sarneckiego nt. terminu uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8), s. 146–148.

⁷¹ Cyt. za: Z. JAROSZ: *Uwagi nt. terminu uchwalenia ustawy budżetowej w związku z prawem Prezydenta do rozwiązania Sejmu*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8), s. 150–151.

pretację przepisu z art. 21 ust. 4 Małej konstytucji ewentualne rozwiązanie sejmu i senatu należałoby postrzegać jako sankcję za niemoc organów legislatywy⁷² do uchwalenia aktu normatywnego o zasadniczym znaczeniu dla prowadzenia polityki finansowej państwa. Co więcej, decyzja prezydenta w tej kwestii miała charakter fakultatywny.

Mała konstytucja nadawała prezydentowi nie tylko uprawnienia pozwalające mu wpływać na czas udzielonych legislatywie pełnomocnictw, ale także zasadniczo nie skorygowała jego uprawnień w obszarze ustawodawstwa. W tej materii prezydent nadal dysponował:

- 1) prawem inicjatywy ustawodawczej;
- 2) prawem podpisania ustawy i zarządzenia jej ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw RP”;
- 3) prawem odmowy podpisania ustawy (veto zawieszające);
- 4) prawem złożenia, przed podpisaniem ustawy, wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją RP. Warto zwrócić uwagę, że wszystkie cztery uprawnienia należały do grupy prezydenckich prerogatyw, a więc były zwolnione z obowiązku kontrasygnaty⁷³. Siła ich oddziaływania na przebieg i efekt procesu ustawodawczego była zróżnicowana w wymiarze formalnym, jak i kontekstowym.

Skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej nie daje oczywiście gwarancji, że przedstawiony projekt stanie się obowiązującym prawem. Niemniej jednak fakt, iż ta prezydencka prerogatywa nie została w zasadzie ograniczona co do przedmiotu regulacji (poza problematyką budżetową, stanowiącą domenę Rady Ministrów), stwarzał głowie państwa możliwość włączania się w sferę bieżącej rywalizacji politycznej. W związku z tym istniało ryzyko wystąpienia rozbieżności pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy, które znajdą swoje odzwierciedlenie w konkurencyjnych względem siebie projektach ustaw. Opisywana prerogatywa prezydencka stanowiła zatem, przynajmniej potencjalnie, element równoważący pozycję prezydenta względem rządu. Nawet gdyby prezydencki projekt ustawy nie zyskał przychylności parlamentarzystów i nie stał się obowiązującym prawem, to konkretną inicjatywę można odczytywać jako zwrócenie uwagi na dany problem społeczny, okazję do zyskania przychylności opinii publicznej⁷⁴, a pośrednio także element wpływu na kształtowanie agendy parlamentarnej⁷⁵.

⁷² B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Instytucja prezydenta...*, s. 215.

⁷³ Precyzyjnie rzecz ujmując, jeśli podpisanie ustawy należało do prezydenckich prerogatyw, to zarządzenie jej ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw RP” wymagało już kontrasygnaty (art. 18 ust. 2 w związku z art. 47 pkt 5 Małej konstytucji).

⁷⁴ R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej...*, s. 83.

⁷⁵ Mając na względzie to, że w literaturze przedmiotu zazwyczaj wskazuje się na dwa rodzaje agend: systemową i instytucjonalną, w tym miejscu właściwe będzie przyjęcie drugiego sposobu jej pojmowania: „jako zestaw ściśle określonych konkretnych kwestii włączonych do planu działania (podejmowania decyzji) przez określoną instytucję”. Cyt. za: E. NOWAK: *Ustanawianie agendy politycznej (policy agenda-setting) jako nurt badań politologicznych*. „Athenaeum. Polskie Studia

Sama możliwość formalnego przedstawiania propozycji ustawodawczych nie ma jednak bezpośredniego przełożenia na poziom skuteczności prezydenckich inicjatyw ustawodawczych (rozumianych jako stosunek projektów ustaw autorstwa głowy państwa, które pomyślnie przeszły proces ustawodawczy i stały się obowiązującym prawem, do ogólnej liczby projektów ustaw wnoszonych przez prezydenta). W tym względzie najbardziej istotne są relacje głowy państwa z ugrupowaniami politycznymi posiadającymi reprezentację parlamentarną, a w związku z asymetrycznym modelem bikameralizmu przede wszystkim z partiami politycznymi w sejmie. Wyższej skuteczności inicjatyw ustawodawczych głowy państwa niewątpliwie sprzyja fakt obecności w tej izbie proprezydenckiej większości. Jeśli z kolei partie kontrolujące większość mandatów poselskich są nastawione niechętnie do prezydenta, traktując go jako konkurencyjny ośrodek wpływu politycznego, należy się spodziewać niskiej skuteczności jego inicjatyw ustawodawczych. Wiele w tym względzie zależy od stylu sprawowania urzędu prezydenta przez konkretnego polityka. Prezydent przejawiający aspiracje do aktywnego udziału w sferze bieżącego kierowania polityką państwa i w konsekwencji często sięgający po konstytucyjne uprawnienia (w tym prawo inicjatywy ustawodawczej) w pewien sposób zwiększa znaczenie czynnika, jakim są relacje pomiędzy nim a większością sejmową. Z kolei prezydent powściągliwie korzystający ze swoich konstytucyjnych uprawnień, postrzegający swoją rolę głównie jako arbitra na scenie politycznej, stojącego obok, czy też ponad podziałami politycznymi, będzie wpływał na osłabienie ważkości tego czynnika. W tej sytuacji istnieje większe prawdopodobieństwo, że skuteczność jego inicjatyw ustawodawczych będzie determinowana raczej względami natury merytorycznej, niekoniecznie zaś układem sił politycznych w sejmie.

Poza zagadnieniem skuteczności prezydenckich inicjatyw istotna pozostawała częstotliwość, z jaką głowa państwa zamierzała sięgać po tę kompetencję. W tym zakresie trafna wydawała się konstatacja Ryszarda Mojaka, że „najbliższym konstytucyjnej pozycji prezydenta uzasadnieniem korzystania przez niego z tego uprawnienia były te materie, które bezpośrednio wiążą się z jego funkcjami [ustrojowymi – R.G.]”⁷⁶. Problem polegał jednak na tym, że te ostatnie zostały zakreślone bardzo szeroko. W związku z tym bez ograniczenia prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej w wymiarze przedmiotowym nie sposób było zagwarantować, że nie będzie ona dotyczyła spraw uznawanych raczej za właściwe dla

Politologiczne” 2014, Vol. 43, s. 85. Jednocześnie nie można przechodzić obojętnie obok faktu, że możliwość kształtowania agendy parlamentarnej jest uzależniona nie tylko od formalnego uprawnienia do występowania z inicjatywą ustawodawczą. W tym kontekście o wiele istotniejsze jest to, czy podmiot wnoszący projekt ustawy ma wpływ na układanie kalendarza prac parlamentarnych i przebieg całego procesu ustawodawczego. Zob.: A. KREPPPEL: *Executive-Legislative Relations and Legislative Agenda Setting in Italy: From Leggine to Decreti and Deleghe*. “Bulletin of Italian Politics” 2009, Vol. 1, no 2, s. 185.

⁷⁶ Cyt. za: R. MOJAK: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 217.

rządu. Ostatecznie o sposobie korzystania przez prezydenta z tej prerogatywy rozstrzygnąć miała praktyka polityczna.

Wpływ prezydenta na ustawodawstwo był jeszcze większy, gdy uwzględnia się jego kompetencje związane z zakończeniem procesu legislacyjnego. Zgodnie z postanowieniami Małej konstytucji „przyjętą przez Sejm i Senat ustawę Marszałek Sejmu przedstawia Prezydentowi do podpisu” (art. 18 ust. 1 Małej konstytucji)⁷⁷. Należy przy tym zwrócić uwagę na nieprecyzyjność pojęcia „podpisu”. Wśród konstytucjonalistów powszechnie podzielany jest pogląd, że „pojęcie »podpisanie ustawy« oznacza jedynie potwierdzenie, iż akt o danej treści został uchwalony przez parlament, organ zaś podpisujący nie dysponuje prawem do odmowy złożenia podpisu”⁷⁸. Tymczasem przysługujące prezydentowi na tym etapie „uprawnienia reaktywne” (veto ustawodawcze, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o sprawdzenie zgodności ustawy z konstytucją) wskazują na zasadność stosowania pojęcia „promulgacji”, które oznacza „nie tylko prawo do stwierdzenia, czy ustawa o danej treści została uchwalona przez parlament zgodnie z konstytucją i nadanie jej mocy wiążącej, lecz również kompetencję do odmowy i zwrotu do parlamentu”⁷⁹.

Analizując obydwa uprawnienia reaktywne prezydenta w kontekście reżimu politycznego *sensu stricto*, można stwierdzić, że w kwestiach formalnych w zasadzie niewiele się zmieniło w porównaniu ze stanem z lat 1989–1992⁸⁰.

⁷⁷ „Samo podpisanie ustawy jest formalnym stwierdzeniem przez głowę państwa zakończenia procesu legislacyjnego, a nie etapem tego procesu w takim sensie, jaki uprawniałby prezydenta do poczuwania się do równorzędnego z parlamentem uczestnictwa w legislacji [...]”. Cyt. za: M. KRUK: *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998, s. 43.

⁷⁸ Cyt. za: R. BALICKI: *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*. Wrocław 2001, s. 82.

⁷⁹ Cyt. za: *ibidem*, s. 83.

⁸⁰ W kwestiach szczegółowych takie zmiany oczywiście nastąpiły, co wynikało przede wszystkim z dążenia do większej precyzyjności przepisów konstytucyjnych. Nie oznacza to wyeliminowania wszystkich nieścisłości, niemniej wśród najistotniejszych zmian warto wymienić trzy: 1) W świetle przepisów znowelizowanej 7 kwietnia 1989 roku Konstytucji PRL prezydent w ciągu miesiąca podpisywał ustawę, korzystał z prawa weta zawieszającego lub kierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z ustawą zasadniczą (art. 27 ust. 3–5), z kolei Mała konstytucja z 1992 roku była bardziej precyzyjna, określając, że „Prezydent podpisuje ustawę w ciągu 30 dni od dnia przedstawienia [...]” (art. 18 ust. 2); 2) Mała konstytucja, w przeciwieństwie do noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 roku, doprecyzowała, że po ponownym uchwaleniu ustawy przez sejm prezydent musi ją podpisać w ciągu 7 dni (art. 18 ust. 3); 3) Nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 roku nie wskazywała, czy prezydent winien postępować zgodnie ze wskazówkami zawartymi w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, wydanym w związku z prewencyjną kontrolą konstytucyjności prawa (art. 27 ust. 4), Mała konstytucja zaś precyzowała, że „prezydent nie może odmówić podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za zgodną z Konstytucją” (art. 18 ust. 4). Jednocześnie tymczasowa konstytucja z 1992 roku pozbawiona była jasnego wskazania, jak powinna postąpić głowa państwa, gdy Trybunał Konstytucyjny uzna

O ile jednak rozwiązania wprowadzone nowelą konstytucyjną z 7 kwietnia 1989 roku miały przede wszystkim zabezpieczać interesy obozu politycznego, któremu przewodziła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, o tyle na gruncie Małej konstytucji z 1992 roku zarówno veto ustawodawcze, jak i rozpoczynający procedurę prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa wniosek do Trybunału Konstytucyjnego miały już mieć zupełnie inne znaczenie. Fakt, iż poszczególne organy władzy państwowej zyskały w latach 1990–1991 demokratyczną legitymizację, a zasada podziału władzy już bezsprzecznie stanowiła jeden z fundamentów kształtującego się reżimu politycznego, stawiał przed aktorami politycznymi nowe wyzwania.

Mające charakter zawieszający veto ustawodawcze niewątpliwie wzmacniało pozycję prezydenta względem parlamentu, jak i rządu. Było istotnym instrumentem, za pośrednictwem którego głowa państwa mogła oddziaływać na kształtowanie polityki państwa. Po pierwsze, uprawnienie to dawało prezydentowi możliwość wpływania na ustawodawstwo. Oczywiście ów wpływ był zupełnie inny niż w przypadku organów legislatywy, niemniej jednak sposobność do zablokowania ostatecznego efektu prac ustawodawczych parlamentu należy postrzegać jako kompetencję o znaczącej sile oddziaływania. Jej znaczenie jest jeszcze bardziej doniosłe, jeśli weźmie się pod uwagę większość parlamentarną potrzebną do przełamania prezydenckiego veta (ponownego uchwalenia ustawy przez sejm). W tym względzie utrzymano rozwiązanie z roku 1989 i określono ją na poziomie 2/3 głosów. W warunkach głębokiej fragmentaryzacji Sejmu I kadencji i Senatu II kadencji oznaczało to, że prezydent dysponował mocnym orężem, które mógł wykorzystać względem nieprzychylnego parlamentu. Po drugie, veto ustawodawcze stanowiło również potencjalnie istotny instrument, po który mógł sięgnąć prezydent w konfrontacji z rządem jako organem odpowiedzialnym za prowadzenie bieżącej polityki państwa. Rząd wprawdzie nie dysponował żadnymi konstytucyjnymi gwarancjami dominacji w procedurze legislacyjnej⁸¹ (poza wyłącznością inicjatywy ustawodawczej w sprawach budżetowych i możliwością nałożenia klauzuli pilności na projekt ustawy), niemniej jednak ustawy można traktować jako niezbędne narzędzie w realizacji rządowego planu działania. Najlepszym zabezpieczeniem dla osiągania przez ten organ zamierzonych celów było posiadanie większościowego zaplecza politycznego na poziomie parlamentarnym. Charakteryzujące początkowe lata transformacji trudności w stworze-

ustawę za niezgodną z konstytucją. Ta kwestia została uregulowana dopiero w 1995 roku, gdy Trybunał Konstytucyjny wydał uchwałę w sprawie powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Zob.: *Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r. Sygn. akt W. 1/95 w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1989 r. o Trybunale Konstytucyjnym*. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 111, poz. 539.

⁸¹ M. KRUK: *Parlament w dobie transformacji*. W: *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*. Red. M. KRUK, J. WAWRZYŃIAK. Warszawa 2011, s. 77.

niu trwałej i politycznie w miarę jednorodnej większości powodowały, że sfera ustawodawstwa nie stanowiła mocnego oparcia dla osiągania zamierzonych celów przez rząd⁸². W takiej sytuacji veto ustawodawcze mogło być dodatkowym elementem osłabiającym pozycję rządu w ramach dualistycznej egzekutywy. Biorąc pod uwagę to, że motywy skorzystania przez prezydenta z tego uprawnienia mogły być bardzo zróżnicowane (np. polityczne, ideologiczne, wynikające z własnych przekonań lub będące pozytywną reakcją na apele określonych podmiotów itd.), stawało się ono skutecznym środkiem włączania się głowy państwa w obszar bieżącej rywalizacji politycznej, jednocześnie osłabiając pozycję rządu.

Nie ulega zatem wątpliwości, że utrzymanie w kontekście veta ustawodawczego rozwiązań z roku 1989 wyznaczało jedno z pól konfrontacji pomiędzy większością parlamentarną i prezydentem oraz między organami egzekutywy. Sięgająca po to uprawnienie głowa państwa stawiała się (przynajmniej w konkretnej sprawie) zwolennikiem mniejszości sejmowej i/lub przeciwnikiem rządu. Jerzy Ciapała sformułował w tym kontekście bardzo jednoznaczny wniosek, iż nie sprzyja to efektywności w prowadzeniu polityki państwa. Na gruncie Małej konstytucji jako bardzo niekorzystną oceniał zwłaszcza możliwość stosowania przez prezydenta veta względem ustawy budżetowej. Dlatego postulował objęcie veta ustawodawczego kontrasygnatą, co powodowałoby, że byłoby ono „wykorzystywane tylko w sytuacjach szczególnych i stałoby się jednym z instrumentów równowagi władz”⁸³.

W świetle powierzonej prezydentowi roli „strażnika konstytucji” (art. 28 ust. 2 Małej konstytucji) nie budziło wątpliwości przyznanie mu prawa występowania przed podpisaniem ustawy z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zgodności z najwyższym aktem normatywnym. Charakterystycznym rysem ówczesnych rozwiązań było jednak to, że prezydent mógł w odniesieniu do tej samej ustawy zarówno wystąpić z wnioskiem o jej ponowne uchwalenie, jak i podjąć działania na rzecz wszczęcia prewencyjnej kontroli jej konstytucyjności. Tym samym skierowanie ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, a więc uprawnienie, które z definicji powinno wynikać z wątpliwości natury prawnej, mogło być wykorzystywane jako instrument rywalizacji politycznej głowy państwa z większością parlamentarną i/lub rządem choćby w tym sensie, że mogło opóźnić wejście w życie ustawy nieakceptowanej przez prezydenta.

⁸² Potwierdzają to dane statystyczne z okresu funkcjonowania Sejmu I kadencji i Senatu II kadencji (1991–1993). Projekty ustaw wniesione przez Radę Ministrów stanowiły zaledwie 27% wszystkich projektów ustaw. Na niskim poziomie była również efektywność legislacyjna rządu. Tylko 51% projektów jego autorstwa finalnie stało się obowiązującym prawem. Zob.: R. GLAJCAR: *Parlament w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009, s. 172.

⁸³ Cyt. za: J. CIAPAŁA: *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*. „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3(20), s. 51.

Poza dwoma opisanymi „uprawnieniami reaktywnymi” głowy państwa, pozwalającymi jej wpływać na ostateczne efekty ustawodawczej działalności sejmu, należy jeszcze zwrócić uwagę na aspekt, który wprowadzić nie został, jak się okazało, zweryfikowany na gruncie praktyki politycznej, niemniej jednak poprzez przyjęcie odpowiednich rozwiązań w Małej konstytucji mógł zasadniczo wpłynąć na korektę relacji pomiędzy prezydentem i rządem. Otóż ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 roku przywracała (po przerwie w latach 1989–1992) instytucję prawną aktów normatywnych o mocy ustawy, wydawanych przez organ inny niż parlament. Sprawa dotyczyła ustawodawstwa delegowanego. Sejm mógł w drodze ustawy upoważnić Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Nie oznaczało to przeniesienia na rząd kompetencji ustawodawczych sejmu, ale upoważniało Radę Ministrów do działania w sferze kompetencji parlamentu, zasadniczo do niej nienależących⁸⁴. Nie zmienia to generalnej oceny, że możliwość wydawania opisywanych aktów prawnych wzmocniłaby pozycję rządu względem sejmu, zwłaszcza że konsekwencją przyjęcia zasady ustawowego upoważnienia do ich wydawania była rezygnacja z odrębnej procedury parlamentarnej kontroli nad nimi (poza generalną zasadą parlamentarnej odpowiedzialności rządu).

W kontekście rozporządzeń z mocą ustawy ciekawie na gruncie konstytucyjnym kształtowały się relacje wewnątrz egzekutywy. Podobnie jak w przypadku ustaw, podpisywanie i zarządzanie ich ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw RP” należało do kompetencji prezydenta. Jednocześnie głowa państwa dysponowała tymi samymi, co w odniesieniu do ustaw, uprawnieniami reaktywnymi. Mogła zatem wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją, co rodziło identyczne konsekwencje, jak zastosowanie tego środka wobec ustawy. Oprócz tego jednak prezydent dysponował w odniesieniu do rozporządzeń z mocą ustawy możliwością sięgnięcia po veto absolutne. Odpowiedzią Rady Ministrów na odmowę podpisania i zwrócenie tego rodzaju aktu przez prezydenta mogło być wyłącznie jego wniesienie do sejmu w postaci projektu ustawy. Prezydent był więc tym organem, który ostatecznie rozstrzygał o wejściu w życie rozporządzenia z mocą ustawy. Można sobie w związku z tym wyobrazić bardzo różne scenariusze, w zależności od relacji politycznych pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy. Możliwa wydawała się zarówno harmonijna współpraca, jak i permanentny konflikt⁸⁵. Jednocześnie w znacznym stopniu od stylu sprawowania urzędu przez prezydenta mogło zależeć to, który z organów egzekutywy miałby decydujący wpływ na kształtowanie reguł zawartych w rozporządzeniach z mocą ustawy. O ile więc ewentualne wyposażenie rządu w prawo ich wydawania wzmocniałoby pozycję

⁸⁴ K. DZIAŁOCHA: *Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 58.

⁸⁵ J. WAWRZYNIAK: *Udział prezydenta RP w ustawodawstwie*. W: „Mała konstytucja” w procesie..., s. 151.

egzekutywy w relacjach z legislatywą, to relacje wewnątrz egzekutywy kształtować miała praktyka polityczna.

Kończąc rozważania na temat tymczasowego konstytucyjnego wzorca relacji między parlamentem, prezydentem i rządem, obowiązującego pomiędzy grudniem 1992 roku i październikiem 1997 roku, warto jeszcze zwrócić uwagę na utrzymanie asymetrycznego modelu bikameralizmu. Choć w świetle przepisów Małej konstytucji można mówić o ustrojowej stabilizacji senatu, to jednak prace nad przygotowaniem i uchwaleniem konstytucji III RP potwierdziły popularność postulatów na rzecz powrotu do jednoizbowości bądź alternatywnych względem realizowanej koncepcji obecności drugiej izby w systemie organów państwa. Okoliczności te nie sprzyjały umocnieniu pozycji senatu. Nawet gdy Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego przesądziła w 1995 roku sprawę dwuizbowości⁸⁶, senat na trwałe znalazł się niejako na uboczu relacji wyznaczających specyfikę reżimu politycznego *sensu stricto*. Jak się okazało, niszą, w której począwszy od 1989 roku lokuje on swoje działania, jest przede wszystkim „opieka nad Polonią”. Jednocześnie symptomatyczne jest to, że ugrupowania polityczne przeciwne dwuizbowości po zdobyciu władzy rezygnowały z pomysłu likwidacji senatu. Okazuje się więc, że dla rządzących senat ma mimo wszystko istotne znaczenie⁸⁷.

Wzorzec relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem zawarty w Małej konstytucji z 1992 roku nazwać można elastycznym. Wynika to z faktu, że w zależności od rozwoju sytuacji możliwe było przesuwanie się reżimu politycznego bądź w stronę parlamentaryzmu, bądź w kierunku semiprezydenccjalizmu, i to w wersji prezydencko-parlamentarnej. Kwestię tę scharakteryzować można, odwołując się do indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*.

Odnosząc się do pierwszego wskaźnika, dotyczącego struktury wewnętrznej egzekutywy, za typową w świetle Małej konstytucji należy przyjąć sytuację, w której szefem egzekutywy miał być stojący na czele rządu premier, prezydent zaś dysponowałby ograniczonymi możliwościami władczymi. Właściwą wartością opisywanego wskaźnika będzie w tym przypadku „-1”. Jednakże tymczasowa konstytucja z 1992 roku przewidywała również okoliczności szczególne i możliwość powołania „rządu prezydenckiego”, co zasadniczo zmieniałoby układ sił wewnątrz władzy wykonawczej. W tej sytuacji siłą wiodącą i szefem egzekutywy byłby prezydent, premier zaś z rządem zostaliby sprowadzeni do roli wykonawców politycznego planu działania głowy państwa. Opisywanemu wskaźnikowi należałoby zatem przypisać wartość „1”.

⁸⁶ Szerzej na temat prac konstytucyjnych dotyczących senatu zob.: J. OKRZESIK: *Polski Senat. Studium politologiczne*. Warszawa 2008, s. 104–113.

⁸⁷ Szerzej na temat stosunku partii politycznych do kwestii struktury wewnętrznej parlamentu i przyczyn utrzymania jej bikameralnego charakteru zob.: R. GLAJCAR: *Aktorzy polityczni wobec modelu struktury wewnętrznej polskiego parlamentu w okresie transformacji*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Warszawa 2011, s. 217–222.

Elastyczność reżimu dostrzec można było również w obrębie zagadnienia dotyczącego powoływania rządu, a więc kwestii objętej drugim wskaźnikiem indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*. Za typową należałoby uznać sytuację, gdy wskaźnik przyjąłby wartość „-1”, co świadczyłoby o tym, że prezydent dysponował prawem wskazania kandydata na premiera, ale efektywność tej decyzji zależna była nie tyle od woli prezydenta, co od parlamentarnego układu sił politycznych. Niezdolność parlamentu (sejmu) do wykryształizowania większości gotowej poprzeć rząd miała skutkować sięganiem po kolejne procedury rezerwowe. Ostatnia z nich charakteryzowała się zaś oddaniem sprawy w ręce prezydenta, który samodzielnie obsadzałby stanowiska rządowe. Mimo że sytuacja taka była czasowo ograniczona, zasadniczo korygowała wpływ poszczególnych organów na powoływanie rządu. Wskaźnik z kolei powinien w tym przypadku otrzymać wartość „2”.

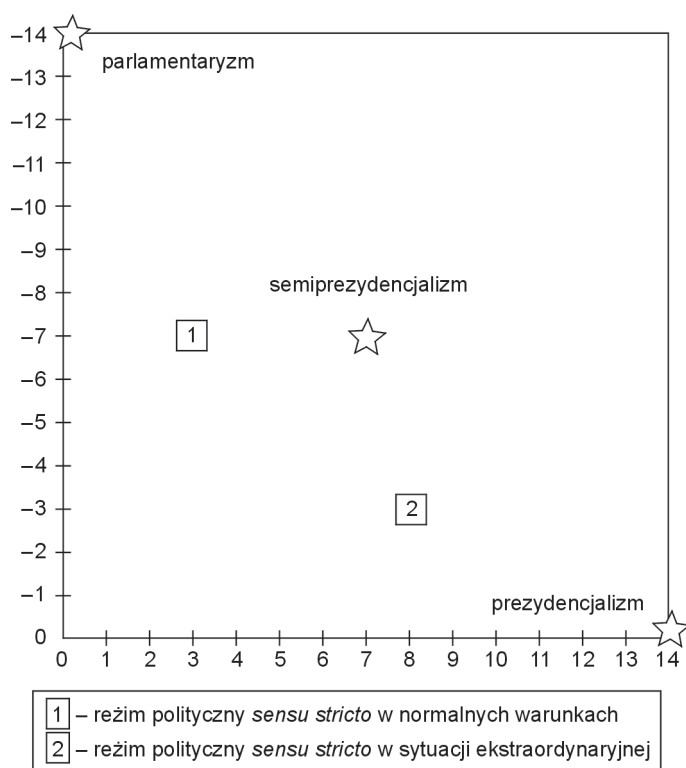
W świetle Małej konstytucji za typową należało uznać sytuację, w której warunkiem podjęcia działań przez rząd jest uzyskanie parlamentarnej inwestytury, co winno znaleźć odzwierciedlenie w przypisaniu wskaźnikowi trzeciemu wartości „-2”. Możliwość powołania „rządu prezydenckiego” wskazywałaby jednak na konieczność nadania wskaźnikowi wartości „2”, gdyż decyzje w tej sprawie byłyby podejmowane bez względu na stanowisko parlamentu (sejmu).

Twórcy Małej konstytucji, zakładając polityczną odpowiedzialność rządu wyłącznie przed niższą izbą parlamentu, nawiązali do konstytucyjnej cechy parlamentarnego modelu reżimu politycznego. Niemniej jednak prezydentowi w tym zakresie przypisano pewne uprawnienia, pozwalające mu blokować niekorzystną dla rządu decyzję posłów. Warto przypomnieć, że gdyby Sejm przegłosował zwykłe votum nieufności względem Rady Ministrów, prezydent mógł albo przyjąć dymisję rządu, albo rozwiązać sejm. Właściwe będzie zatem przypisanie czwartemu wskaźnikowi wartości „1”.

Ze względu na utrzymanie powszechnej elekcji prezydenckiej właściwa wartość dla wskaźnika piątego to „2”, co podkreśla wykorzystanie w ramach reżimu politycznego *sensu stricto* rozwiązania charakterystycznego dla prezydenccjalizmu. Z kolei odwołanie się do szóstego wskaźnika sugeruje sięgnięcie przez ustrojodawcę raczej po mechanizm bliższy modelowi parlamentarnemu („-1”). Prezydent, podobnie jak w latach 1989–1992, dysponował prawem rozwiązania parlamentu, jednak ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 roku wprowadziła w tym względzie pewne ograniczenia. Polegały one na tym, że obok fakultatywnego sięgnięcia po to uprawnienie, konstytucja definiowała również sytuację, w której prezydent musiał rozwiązać parlament. W ten sposób władczy potencjał egzekutywy w obszarze jej wpływu na czas udzielonych legislatywie pełnomocnictw został uszczuplony.

W końcu, w związku z potencjalnie szerokimi uprawnieniami inicjatywnymi i reaktywnymi egzekutywy w procesie ustawodawczym, wskaźnikowi siódmemu należy przypisać wartość „-2”.

Zamieszczony poniżej wykres 2 obrazuje zakodowaną w Małej konstytucji z 1992 roku elastyczność reżimu politycznego *sensu stricto*. Nie ulega wątpliwości, że w normalnych warunkach (zaznaczono jako 1) powinien on funkcjonować na zasadach typowych dla modelu parlamentarnego, choć zawierał on jednocześnie komponenty modelu prezydenckiego i semiprezydenckiego. Dopiero wynikająca z ograniczeń kontekstowych niesprawność reżimu umożliwiała sięgnięcie po rozwiązania, których wdrożenie skutkowałoby przesunięciem w stronę semiprezydencjalizmu, w wersji prezydencko-parlamentarnej (zaznaczono jako 2).



Wykres 2. Potencjał przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o przepisy Małej konstytucji z 1992 roku

Źródło: Opracowanie własne.

Uświadamiając sobie odnoszącą się do wspomnianej elastyczności specyfikę konstytucyjnego wzorca reżimu politycznego *sensu stricto* w latach 1992–1997, łatwiej można zrozumieć występujące w literaturze przedmiotu różne jego określenia. To janusowe oblicze założonego modelu reżimu politycznego *sensu stricto* jest elementem, o którym nie można zapominać, konfrontując go z praktyką polityczną. Z jednej strony przyjęta konstrukcja ustrojowa była wyrazem doświadczeń lat 1989–1992, z drugiej zaś należało się spodziewać, że funkcjonowanie

instytucji politycznych w warunkach obowiązywania Małej konstytucji będzie determinować prace nad Konstytucją III RP.

4.4. Tymczasowy reżim polityczny *sensu stricto* w warunkach rządu mniejszościowego

Wejścia w życie 8 grudnia 1992 roku Małej konstytucji nastąpiło w momencie, gdy na polskiej scenie politycznej funkcjonowały: politycznie sfragmentaryzowany parlament (Sejm I kadencji i Senat II kadencji), przeniknięty wewnętrznymi sporami mniejszościowy rząd Suchockiej oraz nieukrywający dążeń do poszerzenia zakresu swojej władzy realnej prezydent Wałęsa. Mała konstytucja z jednej strony miała precyzyjnie uregulować wzajemne zależności między tymi organami, z drugiej zaś dostosować obowiązujące rozwiązania do demokratycznych standardów, potwierdzając jednocześnie obrany kierunek przemian reżimu politycznego. Wydaje się jednak, że akt ten w ciągu pierwszych kilku miesięcy obowiązywania w zasadniczy sposób nie wpłynął na zmianę rzeczywistych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. Można wskazać kilka powodów takiego stanu rzeczy. Po pierwsze, rozwiązania Małej konstytucji nie były tworzone w „ustrojowej próżni”, ale przynajmniej w części stanowiły efekt doświadczeń pierwszych trzech lat przemian ustrojowych. Nie można jej zatem postrzegać jako symbolu zerwania z przeszłością, ale przede wszystkim należy spojrzeć na nią jako na element wyznaczający kolejny etap demokratyzacji na poziomie ustrojowym. Po drugie, jej wejście w życie nie oznaczało zakończenia działalności organów państwowych i ponownego przeprowadzenia procesów wyborczych czy nominacyjnych. Po trzecie zaś, nie można zapominać o charakteryzującym elitę polityczną instrumentalnym podejściu do przepisów prawa, których przestrzeganie, jak pokazała praktyka polityczna właśnie w okresie obowiązywania tymczasowej konstytucji z 1992 roku, warunkowane było partykularnymi interesami aktorów politycznych. W takich okolicznościach zasadnicze znaczenia dla kształtowania reżimu politycznego *sensu stricto* miały faktyczne relacje pomiędzy organami tworzącymi „Duży Trójkąt Władzy”.

Wcześniej już zostało wyeksponowane janusowe oblicze przyjętego w 1992 roku wzorca ustrojowego. Za wyjątkiem sytuacji ekstraordynaryjnych fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto* miały jednak mieć założenia typowe dla modelu parlamentarnego, a sprowadzające się przede wszystkim do odpowiedzialności rządu wyłącznie przed sejmem. Jednocześnie wyjście poza model słabej prezydentury (sprowadzający się do uprawnień ceremonialno-reprezentacyjnych, symbolicznych i proceduralnych) i przyznanie głowie państwa kompetencji umożliwiających współuczestnictwo w kreowaniu bieżącej polityki państwa wskazywały na odwołanie się do modelu semiprezydenckiego w wersji premierowsko-prezydenckiej. Czy zatem w okre-

się działalności mniejszościowego rządu Suchockiej ów konstytucyjny wzorzec znalazł potwierdzenie na gruncie praktyki politycznej? I co miało największy wpływ na kształtowanie reżimu politycznego *sensu stricto* pomiędzy grudniem 1992 roku i październikiem 1993 roku?

Jednym z najistotniejszych elementów wpływających na relacje pomiędzy organami „Dużego Trójkąta Władzy” była fragmentaryzacja Sejmu I kadencji. Stanowiła ona czynnik ograniczający stworzenie większościowej koalicji gabinetowej i tym samym zapewnienie stabilności rządowi. Wielopartyjny gabinet Suchockiej nie tylko miał status mniejszościowy, ale tworzące go ugrupowania dzielił dodatkowo znaczący dystans ideologiczny⁸⁸. Nie sprzyjało to oczywiście realizacji jednorodnego programu politycznego rządu. Spory i tarcia pomiędzy ugrupowaniami koalicji gabinetowej były wkalkulowane we współpracę podmiotów mających nierzadko konkurencyjne poglądy na kwestie aksjologiczne, polityczne, czy społeczno-gospodarcze (np. ustawa antyaborcyjna, dymisja ministra sprawiedliwości Zbigniewa Dyki, ochrona polskiego rolnictwa i inne).

Równie istotnym ograniczeniem spójności koalicji gabinetowej była wewnętrzna niejednorodność tworzących i popierających ją ugrupowań. Kwestia ta ujawniła się już w ciągu pierwszych kilku miesięcy działalności rządu Suchockiej, jeszcze zanim weszła w życie Mała konstytucja. Jednakże już w trakcie jej obowiązywania okazało się, że był to jeden z kluczowych elementów słabości tego rządu, generujący konflikt pomiędzy nim i sejmem, który ostatecznie zakończył się wnioskiem o votum nieufności dla gabinetu.

Słaba instytucjonalizacja partii politycznych, objawiająca się m.in. niską spójnością wewnętrzną, skutkowałą okresowymi lub permanentnymi napięciami pomiędzy różnymi grupami polityków i frakcjami powstającymi w ramach ugrupowań. Skala tych zjawisk była różna, charakterystyczne natomiast jest to, że dotyczyła w zasadzie wszystkich ugrupowań, oddziałując na ich relacje ze środowiskiem zewnętrznym. Tego typu sytuacje nie ominęły podmiotów tworzących koalicję gabinetową, co odbijało się na pozycji rządu oraz jego relacjach z parlamentem i prezydentem. Wewnętrzna różnorodność była m.in. usankcjonowaną statutowo cechą Unii Demokratycznej, a więc tego ugrupowania koalicji, które dysponowało największą ilością mandatów poselskich. W ramach UD funkcjonowały trzy frakcje (Fracja Społeczno-Liberalna, Fracja

⁸⁸ Doskonale obrazuje to materiał Centrum Badania Opinii Społecznej, zaprezentowany w maju 1993 roku. Jego autorzy dokonali rozmieszczenia ugrupowań politycznych w oparciu o społeczną percepcję na „tradycjonalistyczno-liberalnym polu polityki”. Stworzoną w celach analitycznych dwuwymiarową przestrzeń wyznaczają liberalizm gospodarczy i tradycjonalizm polityczny. Okazuje się, że ugrupowania polityczne tworzące w tamtym czasie koalicję gabinetową i parlamentarne zaplecze rządu dzielił znaczny dystans. W takiej sytuacji wewnętrzna spójność koalicji i stabilność rządu Hanny Suchockiej były permanentnie zagrożone. Zob. szerzej: *Partie polityczne – ich poparcie i społeczny image*. Komunikat z badań BS/65/53/93. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, maj 1993 r., s. 7–13.

Prawicy Demokratycznej⁸⁹ i Frakcja Zielonych), co odzwierciedlało wewnętrzny pluralizm tego środowiska. Premier Suchocka, gdy obejmowała stanowisko szefa rządu, należała do Frakcji Prawicy Demokratycznej, co ciekawe jednak, we wrześniu 1992 roku posłowie tej frakcji, z Aleksandrem Hallem na czele, opuścili Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej i wraz z parlamentarzystami Stronnictwa Ludowo-Chrześcijańskiego i Partii Chrześcijańskich Demokratów utworzyli Klub Parlamentarny Konwencja Polska. Wprowadzie nowy klub popierał rząd Suchockiej, ale rozłam w UD był faktem, dodatkowo potwierdzonym powstaniem w grudniu 1992 roku Partii Konserwatywnej, na czele której stanął Hall. Chociaż odejście z UD grupy polityków nie wywołało głębszego kryzysu w tym ugrupowaniu, to jednak na zjeździe tej partii, w kwietniu 1993 roku, zakazano tworzenia w jej ramach oficjalnych frakcji, próbując w ten sposób zwiększyć jej wewnętrzną spójność⁹⁰.

Unia Demokratyczna była ugrupowaniem zbudowanym w oparciu o szeroką formułę programową, czego wyrazem było wspomniane uregulowanie funkcjonowania frakcji w statucie partii. Dzięki temu różnice zdań w konkretnych kwestiach nie przekładały się automatycznie na kryzys wewnętrzny partii. W pozostałych ugrupowaniach koalicji gabinetowej tarcia wewnętrzne zagrażały ich integralności. Oczywiście skala tego typu zjawisk w poszczególnych formacjach była różna. Już w trakcie powstawania rządu Suchockiej było jasne, że współpraca pomiędzy Unią Demokratyczną a Zjednoczeniem Chrześcijańsko-Narodowym będzie zwłaszcza od drugiego z tych ugrupowań wymagała złączenia twardego stanowiska w wielu kwestiach, głównie powiązanych z wymiarem aksjologicznym. Okazało się, że udział ZChN w koalicji gabinetowej był jednym z elementów wyzwalających napięcia wewnątrz tego ugrupowania. Znalazło to odzwierciedlenie w zmniejszeniu liczby członków klubu parlamentarnego ZChN w trakcie kadencji.

Jeszcze bardziej wewnętrzną niejednorodność partii współtworzącej koalicję gabinetową widać było na przykładzie Porozumienia Ludowego. W kwietniu 1993 roku reprezentujący tę partię minister rolnictwa Gabriel Janowski podał się do dymisji w związku z tym, że rząd nie zaakceptował przedstawionych przez niego warunków dotyczących ochrony polskiego rolnictwa. W konsekwencji Porozumienie Ludowe formalnie opuściło koalicję rządową 7 maja 1993 roku. Nie ulega jednak wątpliwości, że kwestia wyjścia z koalicji podzieliła środowisko PL. Wiesława Jednaka, analizując przebieg wydarzeń i relacje pomiędzy szefową rządu a przedstawicielami tej partii, dochodzi do, jak się wydaje, słusznego przekonania, że w rzeczywistości sprawa wyjścia PL z rządu nie była jednoznaczna.

⁸⁹ Po odejściu z Unii Demokratycznej grupy Aleksandra Halla miejsce FPD zajęła Frakcja Konserwatywno-Liberalna. Zob. szerzej: K.A. PASZKIEWICZ: *Unia Demokratyczna*. W: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*. Red. K.A. PASZKIEWICZ. Wrocław 2004, s. 191–193.

⁹⁰ S. GEBETHNER: *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu (listopad 1991 – maj 1993)*. W: *Polska scena polityczna a wybory*. Red. S. GEBETHNER. Warszawa 1993, s. 19–20.

Zachowanie części klubu parlamentarnego tej partii i przejawy współpracy jego przedstawicieli z Suchocką, również w kwestii obsady wakujących stanowisk rządowych, wskazywały, że faktycznie PL koalicji nie opuściło⁹¹. Bez względu na ocenę zachowania członków partii względem rządu Suchockiej nie ulega wątpliwości, że Porozumienie Ludowe nie stanowiło monolitu.

Będący konsekwencją znacznej fragmentaryzacji Sejmu I kadencji mniejszościowy charakter koalicji popierającej rząd Suchockiej oraz słabość tworzących ją partii stanowiły główne ograniczenie swobody działania rządu. Konieczność nieustannego zabiegania o poparcie dla konkretnych spraw zmuszała panią premier i rząd do koncentrowania się na rozwiązywaniu pojedynczych problemów kosztem realizacji spójnego programu politycznego i społeczno-gospodarczego. W realizacji takiego doraźnego sposobu działania – od problemu do problemu⁹² – ważną rolę odegrali parlamentarzyści „Solidarności”. Choć formalnie pozostawali oni poza koalicją rządową, to wielokrotnie wspierali ją w konkretnych sprawach. Z jednej strony pozwalało to rządowi osiągać większość w parlamencie, która gwarantowała możliwość realizacji określonego celu (np. budżet na 1993 rok), z drugiej jednak oznaczało to współpracę z podmiotem, który z definicji przyjmował postawę roszczeniową. Nie można też pomijać faktu, że rząd musiał w zasadzie nieustannie zmagać się z akcjami strajkowymi, koordynowanymi zresztą przez NSZZ „Solidarność”⁹³. Sytuacji, w jakiej znajdował się gabinet Suchockiej, z pewnością nie można było uznać za stabilną.

Trudności o podłożu organizacyjnym i politycznym rząd próbował przezwyciężyć, wykorzystując możliwość, jaką stwarzała Mała konstytucja, i zwrócił się 25 stycznia 1993 roku do sejmu z inicjatywą ustawodawczą dotyczącą upoważnienia Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Akceptacja dla tej propozycji oznaczałaby po pierwsze czasowe uniezależnienie się rządu w wybranych obszarach polityki państwa od niestabilnego układu parlamentarnego, a jednocześnie byłaby gwarancją większej skuteczności rządu w realizacji określonych zamierzeń. Po drugie jednak, przyznanie Radzie Ministrów prawa do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy pośrednio wzmocniłoby również pozycję prezydenta względem gabinetu. Ostatecznie rządowa propozycja ustawodawcza nie zyskała jednak akceptacji parlamentarzystów, co oznaczało fiasko próby instytucjonalnego wzmocnienia egzekutywy w ramach istniejących możliwości konstytucyjnych.

Niska efektywność legislacyjna rządu⁹⁴ jako konsekwencja ograniczonej spójności wewnętrznej koalicji gabinetowej, przejawiającej się m.in. głosowaniem

⁹¹ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 227–228.

⁹² A. KROK-PASZKOWSKA: *Divided Government in Poland*. In: *Divided Government in Comparative Perspective*. Ed. R. ELGIE. Oxford 2001, s. 139.

⁹³ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków 2013, s. 237–240.

⁹⁴ Rząd Hanny Suchockiej w ciągu 324 dni, które upłynęły od dnia jego powołania (11 lipca 1992 roku) do wejścia w życie zarządzenia Prezydenta RP o rozwiązaniu Sejmu I kadencji (31

przez ministrów przeciwko propozycjom rządowym, czy wnoszeniem przez przedstawicieli koalicji konkurencyjnych względem rządowych projektów ustaw, oraz permanentne spory pomiędzy koalicjantami⁹⁵ powodowały, że brak stabilności i słaba skuteczność rządu stawały się znakami rozpoznawczymi młodej, polskiej demokracji. W takich okolicznościach podmiotem, który mógł odegrać znaczącą rolę na scenie politycznej, był Prezydent RP. Pełniący tę funkcję od 1990 roku Wałęsa nie identyfikował się, jak wiadomo, z którymkolwiek ugrupowaniem parlamentarnym. Jednocześnie styl sprawowania przez niego urzędu nie stwarzał nadziei na bezkonfliktowe ułożenie stosunków z legislaturą. Z kolei, jeśli chodzi o relacje z rządem, przyjęta przez gabinet Suchockiej latem 1992 roku postawa poszukiwania kompromisu z głową państwa i niegenerowania konfliktu nie została w pełni odwzajemniona przez prezydenta, którego dążenia do dominacji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy” pozostawały niezmiennie. Dodatkowo fragmentaryzacja Sejmu I kadencji i w konsekwencji niestabilność rządu były okolicznościami sprzyjającymi odwoływaniu się do bardziej zdecydowanych, ale być może mniej demokratycznych sposobów podejmowania decyzji⁹⁶ jako formy przewyciężenia swoistego paraliżu, w jakim znalazły się te dwa organy.

W pewnym zakresie taki sposób postępowania przyjął Wałęsa, choć wniosek, że w sposób rażący naruszał demokratyczne reguły gry, byłby zbyt daleko idący. W tym przypadku należałoby raczej podkreślić ogromne znaczenie dokonywanych przez prezydenta i jednego z jego najbliższych współpracowników, Lecha Falandysza, autorskich interpretacji przepisów konstytucyjnych dotyczących uprawnień głowy państwa⁹⁷. Skuteczność obranej przez obóz prezydencki taktyki poszerzania w ten sposób rzeczywistego zakresu władzy głowy państwa była możliwa dzięki nieprecyzyjności przepisów Małej konstytucji. Z kolei parlament i rząd były zbyt słabe, by skutecznie przeciwstawić się prezydentowi.

maja 1993 roku), wystąpił 39 razy z inicjatywą ustawodawczą. W tym samym czasie 109 razy zrobili to posłowie, 19 razy komisje sejmowe, 6 razy senat i 4 razy prezydent. Oznacza to, że rządowe projekty ustaw stanowiły zaledwie 22,03% wszystkich projektów złożonych w tym czasie do łaski marszałkowskiej. Tylko 10 spośród wspomnianych 39 inicjatyw rządowych zakończyło się uchwaleniem ustawy, a więc zaledwie 25,6% (obliczenia własne). Zob.: *Proces legislacyjny, I kadencja Sejmu RP. Przebieg procesu legislacyjnego – projekty ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf> [dostęp: 30.01.2015].

⁹⁵ Adam Michnik określił rząd Hanny Suchockiej jako „rezultat koalicji żywiołów sprecznych”. Cyt. za: A. MICHNIK: *Czy Wałęsa zagraża demokracji?* „Gazeta Wyborcza” 14–15.11.1992, s. 9. Z kolei Jerzy J. Wiatr, analizując polityczne zaplecze rządu, wskazywał na istnienie „pstrokatej” koalicji. Cyt. za: J.J. WIATR: *Krótki Sejm. Wszystko o Parlamentarnym Klubie SLD*. Warszawa 1993, s. 67.

⁹⁶ R. DONNORUMMO: *Poland's Political and Economic Transition*. „East European Quarterly” 1994, Vol. 28, no 2, s. 261.

⁹⁷ Jerzy J. Wiatr uważa, że Lech Wałęsa „nie jest typowym autokratą, niszczącym instytucje demokratyczne i dążącym do dyktatury. Nie jest jednak również przywódcą w pełni demokratycznym, szanującym przeciwnika, gotowym do dialogu, traktującym normy konstytucyjne jako niepodważalne”. Cyt. za: J.J. WIATR: *Socjologia wielkiej przemiany*. Warszawa 1999, s. 152.

Wśród działań Wałęsy względem drugiego organu egzekutywy w okresie obowiązywania ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku, które wzbudzały kontrowersje, należy wymienić chociażby blokowanie aż do lutego 1993 roku powołania szefa resortu kultury i sztuki. Działo się to *de facto* wbrew Małej konstytucji, która nie dawała prezydentowi możliwości rozstrzygnięcia o personalnej obsadzie stanowisk ministerialnych.

Innym przykładem sporu pomiędzy prezydentem Wałęsą, dążącym do poszerzenia zakresu władzy realnej, i premier Suchocką była kwestia przyjmowania dymisji ministrów. Mała konstytucja stanowiła, że minister składa dymisję Prezesowi Rady Ministrów (art. 68 ust. 1), prezydent zaś mógł na wniosek premiera dokonywać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów (art. 68 ust. 2). Dlatego w kwietniu 1993 roku szefowa rządu przyjęła dymisję ministra rolnictwa, Janowskiego. Prezydent nie zgadzał się z takim postępowaniem, uznając, że decyzja w sprawie przyjęcia dymisji ministra należy do niego. Suchocka przedstawiła w tej sprawie odmienną opinię, argumentując, że rezygnacja ministra nie jest równoznaczna ze zmianą na stanowisku ministerialnym⁹⁸.

Najpoważniejszy bodaj spór pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy w pierwszych miesiącach obowiązywania Małej konstytucji dotyczył jednak obsadzenia stanowiska przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Organ ten powstał na podstawie uchwalonej 29 grudnia 1992 roku ustawy o radiofonii i telewizji⁹⁹. Zgodnie z art. 6 ust. 1 tego aktu prawnego „Krajowa Rada stoi na straży wolności słowa w radiu i telewizji, samodzielności nadawców i interesów odbiorców oraz zapewnia otwarty i pluralistyczny charakter radiofonii i telewizji”. Prezydent został uprawniony do powołania trzech spośród dziewięciu członków nowo utworzonego organu. Poza tym wyposażono go również w kompetencję do powołania przewodniczącego KRRiT. Głowa państwa skorzystała w marcu 1993 roku z przysługujących jej kompetencji, powołując na członków KRRiT Ryszarda Bendera, Macieja Iłowieckiego i Marka Markiewicza, jednocześnie powierzając ostatniemu z wymienionych funkcję przewodniczącego. Aktów nominacyjnych dokonano jednak bez kontrasygnaty, co wzbudziło nie tylko wątpliwości natury prawnej, ale także było zarzewiem sporu pomiędzy środowiskiem prezydenta i szefem Urzędu Rady Ministrów, Janem Rokitą. Ostatecznie obóz rządowy mimo wszystko ustąpił wobec podjętych z naruszeniem obowiązującej ustawy konstytucyjnej, działań prezydenta. Wypada się zgodzić ze stwierdzeniem, że przywołane okoliczności dały „asumpt do dalszych, podobnych działań głowy państwa, wpisujących się w nurt »falandyzacji« prawa”¹⁰⁰.

⁹⁸ Nie będę kupować głosów. Z premier Hanną Suchocką rozmawiają Janina Paradowska i Mariusz Janicki. „Polityka” 1993, nr 22 (1882), s. 1, 12–13.

⁹⁹ „Dziennik Ustaw” z 1993 roku, Nr 7, poz. 34.

¹⁰⁰ Cyt. za: T. SŁOMKA: *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Warszawa 2005, s. 186.

Relacje między prezydentem Wałęsą a premier Suchocką i jej gabinetem były nader specyficzne. Rząd od momentu powstania przyjął jednoznaczną postawę niegenerowania konfliktu z lokatorem Belwederu. Jednocześnie prezydent pod pozorem utrzymywania poprawnych stosunków z drugim organem egzekutywy podejmował działania zmierzające do poszerzania zakresu swojej władzy. Przywołane wyżej przykłady potwierdzały, że nierzadko działo się to z naruszeniem przepisów konstytucyjnych. Mimo to rząd nie zmieniał swojej strategii względem głowy państwa, co gwarantowało mu przychyłność prezydenta w sytuacjach sporów z parlamentem. Z tego powodu nie sposób jednak traktować prezydenta Wałęsy jako politycznego sojusznika rządu Suchockiej. Ten ostatni był dla głowy państwa raczej poręcznym instrumentem do wzmacniania pozycji egzekutywy względem sfragmentaryzowanego parlamentu. Jednocześnie w ramach dualistycznej władzy wykonawczej prezydent starał się zająć pozycję dominującą¹⁰¹. Ówczesna sytuacja wymykała się wszelkim ujęciom modelowym. Stale poszerzający się zakres władzy prezydenckiej nie mógł być w pełni „skonsumowany” przez głowę państwa. Głównym powodem takiego stanu rzeczy był fakt, że Wałęsa nie miał własnego zaplecza politycznego na arenie parlamentarnej. Styl sprawowania urzędu, polegający na permanentnym dążeniu do poszerzania rzeczywistego zakresu przysługujących głowie państwa kompetencji, sprawiał wrażenie, że prezydent jest nastawiony raczej na konfrontację niż współpracę. W ten sposób osłabiając rząd, nie zdołał zająć pozycji, która pozwalałaby uznać go za organ wiodący prym w ramach egzekutywy.

Analizując relacje prezydenta z rządem i parlamentem w ciągu pierwszych kilku miesięcy obowiązywania Małej konstytucji, nie ulega wątpliwości, że głowa państwa, przy wszystkich poczynionych wyżej zastrzeżeniach, w sytuacjach spornych stawiała po stronie rządu. Potwierdzeniem zdefiniowanej wyżej strategii Wałęsy były podjęte przez niego na początku lutego 1993 roku działania wspierające rząd w dążeniu do uchwalenia ustawy budżetowej. Prezydent groził wówczas parlamentowi sięgnięciem po uprawnienie do przedterminowego rozwiązania sejmu, gdyby ten nie uchwalił tej ustawy¹⁰². Najbardziej jednak widoczne było to w maju 1993 roku, gdy w obliczu wyrażonego przez sejm votum nieufności względem rządu Suchockiej¹⁰³ (za wnioskiem głosowało 233 posłów, przeciw – 198, a 24 wstrzymało się od głosu¹⁰⁴) prezydent zdecydował się stanąć po stronie

¹⁰¹ Jan Rokita stwierdził, że „Wałęsa od początku wszedł w rolę permanentnego kontestatora realnej egzekutywy”. Cyt. za: J. ROKITA: *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*. Warszawa 2013, s. 69.

¹⁰² J.J. WIATR: *Krótki Sejm...*, s. 113.

¹⁰³ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1993 r. w sprawie votum nieufności dla Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 1993 roku, Nr 27, poz. 283.

¹⁰⁴ *Wykaz uchwał podjętych przez Sejm I kadencji*, [http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/w-wykazy-uch/\\$first?OpenDocument](http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf/w-wykazy-uch/$first?OpenDocument) [dostęp: 25.01.2015].

gabinetu i rozwiązał parlament¹⁰⁵. Otwarta jednak pozostaje kwestia rzeczywistych motywów, którymi kierował się Wałęsa, podejmując decyzję o skróceniu czasu udzielonych parlamentowi pełnomocnictw. Votum nieufności wobec rządu, które poprzedzało prezydencką decyzję o rozwiązaniu parlamentu, było inspirowane przez „Solidarność”, która nie była monolitem, zwłaszcza gdy spojrzeć na nią przez pryzmat relacji pomiędzy klubem parlamentarnym i związkiem¹⁰⁶. Antoni Dudek sugeruje jednak, że istotną rolę w kształtowaniu negatywnych nastrojów wśród działaczy związkowych i części posłów „Solidarności” mógł odegrać ośrodek prezydencki. Autor ten pisze: „Nie można wykluczyć, że wrogość liderów związku wobec gabinetu Suchockiej podsycił zakulisowo Belweder, którego gospodarz zakładał, że przedterminowe wybory otworzą mu drogę do zwiększenia wpływu na rząd”¹⁰⁷. Tego rodzaju wskazania potwierdzają, że reżim polityczny *sensu stricto* w opisywanym okresie kształtował się przede wszystkim w oparciu o przebieg bieżącej rywalizacji politycznej. Prawne podstawy relacji między parlamentem, prezydentem i rządem postrzegane były jako element poddający się procesom formowania zgodnie z intencjami aktorów politycznych. Ci ostatni zaś niezmiennie dążyli do tworzenia rozwiązań instytucjonalnych najbardziej odpowiadających ich oczekiwaniom, wynikającym z aktualnie zajmowanej pozycji. Takie postawy względem rozwiązań konstytucyjnych dowodziły tymczasowego charakteru reguł formalnych.

Warto jednak zwrócić uwagę na pewien nowy aspekt, który pojawił się w latach 1992–1993. Otóż realizowana przez rząd Suchockiej strategia unikania konfliktów z prezydentem, nawet za cenę ustępowania pola głowie państwa wbrew przepisom konstytucyjnym, wskazywała na pojawienie się symptomów zmiany sposobu myślenia części elity politycznej. Charakterystycznemu dla początkowej fazy kształtowania się relacji między organami „Dużego Trójkąta Władzy” dążeniu do zawłaszczania w sposób formalny i/lub faktyczny przez poszczególnych aktorów (sejm, prezydenta, rząd) kolejnych obszarów władzy coraz częściej towarzyszyło przekonanie o istotności zagwarantowania zdolności rządzenia na poziomie ogólnokrajowym. Zaczęło się to z czasem przekładać na wzrost przeświadczenia o konieczności budowania układu instytucjonalnego nie tyle odzwierciedlającego partykularne interesy poszczególnych aktorów politycznych, ale przede wszystkim dostosowanego do politycznych, społecznych i kulturowych uwarunkowań, w ramach których poszczególne instytucje miałyby działać¹⁰⁸. Mimo że taki sposób myślenia nie był jeszcze wówczas dominujący,

¹⁰⁵ Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie rozwiązania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1993 roku, Nr 27, poz. 285.

¹⁰⁶ R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna w Polsce*. Kraków–Rzeszów 2013, s. 396.

¹⁰⁷ Cyt. za: A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 271.

¹⁰⁸ R. GUNTHER, H.-J. PUHLE, N. DIAMANDOUROS: *Introduction*. In: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Eds. R. GUNTHER, H.-J. PUHLE, N. DIAMANDOUROS. Baltimore–London 1995, s. 7.

wspomniane symptomy potwierdzały ważkość dynamiki procesów politycznych, wymuszających wypracowywanie odpowiednich zasad postępowania dla zapewnienia organom „Dużego Trójkąta Władzy” zdolności rządzenia.

4.5. Tymczasowy reżim polityczny *sensu stricto* w sytuacji rozwiązania parlamentu

Decyzja prezydenta Wałęsy o rozwiązaniu sejmu (równocześnie senatu) miała doniosłe znaczenie nie tylko dlatego, że oznaczała odwołanie się do ostatecznej instancji – woli suwerena. Istotną kwestią było również to, że doprowadziła do sytuacji, której po Okrągłym Stole i wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 roku jeszcze w Polsce nie było. Otóż, jak wiadomo, obowiązujące w 1993 roku konstytucyjne ramy reżimu politycznego *sensu stricto* zakładały polityczną odpowiedzialność rządu przed sejmem. Kwestii tej zasadniczo nie zmieniła praktyka polityczna, mimo że prezydent Wałęsa uzurpował sobie (*de facto* już od czasu powołania na stanowisko Prezesa Rady Ministrów Waldemara Pawłaka) prawo do rozstrzygania o kierownictwie niektórych ministerstw czy podejmowania ostatecznych decyzji o przyjęciu bądź nie dymisji członków rządu. Tymczasem zarządzeniem z dnia 29 maja 1993 roku Wałęsa rozstrzygnął wprawdzie konflikt pomiędzy rządem a większością sejmową, ale konsekwencją tego było rozwiązanie organu, przed którym formalnie rząd (solidarnie), jak również poszczególni ministrowie (indywidualnie) ponosili polityczną odpowiedzialność. W tej sytuacji zasadnicze znaczenie zyskiwało pytanie o to, przed kim ponosi odpowiedzialność rząd, jeśli sejm został rozwiązany, i skąd czerpie legitymizację do podejmowania działań w przypisanych mu obszarach działalności. W dalszej kolejności zasadne było postawienie pytania, czy status takiego rządu jest identyczny ze statusem gabinetu, który podał się do dymisji, a ta została przyjęta. Takiej Radzie Ministrów, jak wiadomo, powierza się dalsze sprawowanie obowiązków aż do czasu wyłonienia nowego rządu. Od takiego gabinetu oczekuje się raczej, że będzie administrował, a nie rządził. Czy jednak tego rodzaju oczekiwania były zasadne w odniesieniu do Rady Ministrów kierowanej przez Suchocką? W końcu należy jednoznacznie odpowiedzieć na pytanie, czy uzasadnione jest, by po wejściu w życie zarządzenia Prezydenta RP o rozwiązaniu Sejmu RP, co nastąpiło 31 maja 1993 roku, mówić o drugim rządzie Suchockiej.

Przyglądając się nieco bliżej tym zagadnieniom, trzeba, po pierwsze, jednoznacznie stwierdzić, że w sensie jurydycznym nie było żadnej różnicy pomiędzy rządem, który podał się do dymisji z własnej woli i zostało mu powierzone tymczasowe pełnienie obowiązków, a takim, któremu sejm wyraził votum nieufności, ale dymisja nie została przyjęta przez prezydenta, który jednak rozwiązał parlament. Po drugie, nie istniały jakiegokolwiek normy prawne zobowiązujące rządy, które znalazły się w takich sytuacjach, do samoograniczania się w swojej

działalności¹⁰⁹. Po trzecie, sposób postępowania takich rządów i ewentualne redukowanie ich aktywności wyłącznie do zapewnienia sprawnej realizacji bieżących zadań uzależnione jest głównie od pozainstytucjonalnych wyznaczników działalności politycznej, w tym od stopnia rozwoju poszczególnych komponentów kultury politycznej¹¹⁰ czy praktyki politycznej¹¹¹. O ile takie samoograniczające zabiegi są zrozumiałe, a nawet pożądane w sytuacjach, gdy dymisja rządu jest faktem (została przyjęta), o tyle sytuacja nie jest już tak klarowna, gdy rząd dymisję złożył, ale ta nie została przyjęta. Z tego też powodu oczekiwania, że po rozwiązaniu sejmu działalność rządu Suchockiej sprowadzać się będzie do administrowania bieżącymi sprawami, mogły wydawać się zbyt daleko idące.

Prezydent Wałęsa, sięgając w 1993 roku po uprawnienie do rozwiązania sejmu, wystąpił wprawdzie w roli arbitra rozstrzygającego destrukcyjny w dłuższym okresie spór pomiędzy parlamentem a rządem, jednak jego decyzja wskazywała równocześnie, że rację przyznał rządowi. Nie są przy tym istotne motywy, którymi kierował się prezydent. O wiele istotniejsze były potencjalne i rzeczywiste skutki tej decyzji dla funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto*. Czasowe „wyeliminowanie z gry” jednego z instytucjonalnych aktorów politycznych „Dużego Trójkąta Władzy” (parlamentu) niewątpliwie sprzyjało wzrostowi znaczenia egzekutywy. Patrząc z kolei na władzę wykonawczą, zaistniałe okoliczności stwarzały okazję do wzmocnienia pozycji prezydenta w jego relacjach z rządem. Z jednej strony rząd uzyskał wsparcie głowy państwa w sporze z większością sejmową, z drugiej – z takiego obrotu sprawy największe korzyści mógł czerpać sam prezydent. Wszak kadencja sejmu zakończyła się 31 maja (dzień ogłoszenia zarządzenia prezydenta), jednak zanim to nastąpiło, podważył on legitymację rządu, a zatem jedynym organem, którego legitymacja była nadal aktualna i nie budziła jakichkolwiek wątpliwości, był Prezydent RP.

W obliczu zaistniałej sytuacji można by przyjąć, że los gabinetu Suchockiej (jego „drugie życie”) uzależniony był od decyzji głowy państwa. Jednakże to, że prezydent w sporze pomiędzy rządem i większością sejmową stanął po stronie tego pierwszego, nie było równoznaczne ze zmianą relacji w zakresie egzekwo-

¹⁰⁹ J. MORDWIŁKO: *Odpowiedzialność ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów za działalność w okresie od 30 maja do 14 października 1993 r.* „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1994, nr 1(11), s. 6–7.

¹¹⁰ Jan Garlicki i Artur Noga-Bogomilski wskazują cztery takie komponenty: poznawczy, aksjologiczny, ocenno-afektywny i behawioralny. Zob.: J. GARLICKI, A. NOGA-BOGOMILSKI: *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa 2004, s. 71–72.

¹¹¹ Jean Blondel, podkreślając znaczenie układu instytucjonalnego dla kształtowania gabinetu, zwraca jednocześnie uwagę, że w konstytucjach zazwyczaj poświęca się o wiele więcej miejsca okolicznościom oraz mechanizmom powoływania i odwoływania rządów, drugorzędnie traktując zagadnienia ich struktury i funkcjonowania (zob.: J. BLONDEL: *Cabinets in Post-Communist East-Central Europe and in the Balkans: Introduction*. In: *Cabinets in Eastern Europe*. Eds. J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL. New York 2001, s. 7). Jest to jeden z głównych powodów wzrostu znaczenia elementów pozainstytucjonalnych w analizie działalności gabinetów.

wania jego politycznej odpowiedzialności. Zakończenie kadencji sejmu¹¹² w sensie formalnym nie skutkowało odpowiedzialnością rządu przed prezydentem. Zatem decyzja prezydenta o rozwiązaniu sejmu formalnie nie miała wpływu na zmianę statusu rządu Suchockiej. W konsekwencji nie można mówić o powstaniu nowego, tym razem „prezydenckiego rządu”. Byłoby tak, jeśli prezydent miałby możliwość przyjęcia dymisji rządu, a następnie rozpoczęłaby się procedura powołania nowego gabinetu¹¹³. Takim uprawnieniem prezydent jednak nie dysponował. Oznacza to, że pomiędzy lipcem 1992 roku a październikiem 1993 roku funkcjonował jeden rząd Suchockiej¹¹⁴. Sytuację można wprawdzie uznać za extraordinaryną, gdyż rząd przejściowo funkcjonował bez kontroli parlamentarnej, ale jednocześnie nadal działał na podstawie inwestytury udzielonej mu przez sejm w 1992 roku. Wprawdzie w maju 1993 roku ta izba parlamentu większością głosów podjęła decyzję zmierzającą do odwołania rządu, niemniej jednak nie była ona skuteczna w tym sensie, że w świetle obowiązujących reguł formalnych (przepisów konstytucyjnych) została zablokowana. Istotne jest to, że reguły te były klarowne, a posłowie mieli obowiązek znać możliwe konsekwencje wyrażenia votum nieufności Radzie Ministrów w trybie niekonstruktywnym¹¹⁵. Reasumując, w obliczu wydarzeń z końca maja 1993 roku legitymacja rządu

¹¹² Pierwotnie Mała konstytucja stanowiła, że „w dniu ogłoszenia uchwały Sejmu lub zarządzenia Prezydenta o rozwiązaniu Sejmu kończy się kadencja Sejmu i Senatu” (art. 4 ust. 5). Dopiero na podstawie art. 1 pkt 1 *Ustawy konstytucyjnej z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* („Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 38, poz. 184) cytowany przepis został zastąpiony nowym, zgodnie z którym „kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji” (zgodnie z nową numeracją art. 4 ust. 2).

¹¹³ W literaturze politologicznej dominuje pogląd, że o powstaniu nowego rządu można mówić w następujących przypadkach: 1) powołania nowego premiera; 2) zmiany konfiguracji partyjnej rządu; 3) zmiany statusu siły gabinetu, np. z większościowego na mniejszościowy. Zob.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 28. Niektórzy autorzy przestrzegają jednak, że o ile w sytuacji zmiany premiera sprawa jest oczywista, o tyle zaistnienie innych okoliczności może wiązać się z trudnościami w rozstrzygnięciu, czy mówić o nowym rządzie, czy też o rekonstrukcji dotychczasowego. Zob.: I. JENNINGS: *Cabinet Government*. Cambridge 1951, s. 72.

¹¹⁴ Na marginesie warto zwrócić uwagę, że w literaturze anglojęzycznej pojawia się pogląd o istnieniu dwóch rządów Hanny Suchockiej. Opinia ta nie jest jednak związana z kwestią nieprzyjęcia przez prezydenta dymisji tego gabinetu w maju 1993 roku i rozwiązaniem sejmu, ale z sugerowaną przez zwolenników tego poglądu korektą partyjnego zaplecza rządu. Otóż wskazują oni, że pomiędzy lipcem 1992 i kwietniem 1993 roku rząd ten opierał się na siedmiopartyjnej koalicji, przez ostatnie zaś pół roku swojej działalności koalicję tworzyło pięć podmiotów. Zob.: J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL: *Poland*. In: *Cabinets in Eastern...*, s. 54. Pogląd ten jest odosobniony i wynika ze specyficznej oceny zmian na polskiej scenie politycznej. Zob.: A. ANTOSZEWSKI: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*. Wrocław 2004, s. 205–206.

¹¹⁵ Nie zmienia to faktu, że posłowie byli zaskoczeni decyzją prezydenta, co z trybuny sejmowej przyznał jeden z nich, Jan Kulas. Zob.: *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 45 posiedzenie, 3 dzień* (29.05.1993), <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 8.01.2015].

nie była silna, co jednak nie oznaczało jego automatycznego podporządkowania prezydentowi. Praktyka polityczna w okresie, gdy sejm był rozwiązany (od 31 maja do 14 października 1993 roku) potwierdziła, że relacje pomiędzy organami egzekutywy nie zostały zasadniczo skorygowane, co powoduje, że w okresie pomiędzy majem i październikiem 1993 roku nie nastąpiło istotne przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto*.

4.6. Tymczasowy reżim polityczny *sensu stricto* w warunkach rządu większościowego

W ciągu czterech lat, które upłynęły od Okrągłego Stołu, nie tylko można było się przekonać, jak skomplikowany i wieloaspektowy jest proces przechodzenia od autorytaryzmu do demokracji, ale przede wszystkim w tym okresie obnażone zostały wszelkie problemy związane z internalizacją demokratycznych reguł gry. Dotyczyło to zarówno społeczeństwa polskiego, jak i elit politycznych. Przekładało się to w mniejszym bądź większym stopniu na problemy w zakresie skuteczności i stabilności rządu. Niewątpliwie w znacznej mierze był to również efekt słabości nieustannie kształtujących się demokratycznych instytucji politycznych.

W procesie demokratyzacji szczególnie istotna rola przypada parlamentowi. M. Steven Fish zwraca uwagę na zależność pomiędzy silnym parlamentem a skutecznością demokratycznych reform. Zwłaszcza w ciągu pierwszych kilku lat funkcjonowania państwa w warunkach demokratycznych, gdy istnieje pokusa wyposażania egzekutywy w szerokie uprawnienia, parlament może odegrać wyjątkowo ważną rolę. Może stanowić przeciwwagę wobec tendencji do nadmiernej koncentracji władzy w rękach rzeczywistego szefa egzekutywy. Poza tym jest on zasadniczą areną, na której funkcjonują partie polityczne, będące podstawowymi podmiotami struktury politycznej konkurencji, a jednocześnie odgrywające rolę pośredników między społeczeństwem a instytucjami władzy publicznej¹¹⁶. Odwołując się do koncepcji Guillermo O'Donnella, można zatem wyeksponować znaczenie parlamentu zarówno dla realizacji horyzontalnej (*horizontal accountability*), jak i wertykalnej rozliczalności (*vertical accountability*)¹¹⁷.

Tymczasem w latach 1989–1993 polski parlament okazał się słaby. Najpierw, w latach 1989–1991, głównym problemem był deficyt legitymizacyjny, którym naznaczony był sejm. W następnej kadencji przyczyną słabości parlamentu okazała się polityczna fragmentaryzacja, która nie pozwalała na zbudowanie

¹¹⁶ M.S. FISH: *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*. "Journal of Democracy" 2006, Vol. 17, no 1, s. 5, 12–13, 18.

¹¹⁷ G. O'DONNELL: *Horizontal Accountability in New Democracies*. In: *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Eds. A. SCHEDLER, L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Boulder–London 1999, s. 29–51.

stabilnych, a przez to skutecznych koalicji gabinetowych¹¹⁸. W konsekwencji dwie kolejne kadencje parlamentu zostały zakończone przed upływem ich konstytucyjnego terminu.

Negatywne doświadczenia związane z funkcjonowaniem Sejmu I kadencji determinowały podjęcie prac nad stworzeniem nowych reguł rywalizacji wyborczej¹¹⁹. W założeniach miały one przeciwdziałać nadmiernemu rozdrobnieniu politycznemu w sejmie następnej kadencji poprzez zastosowanie mechanizmów sprzyjających koncentracji. Nowa ordynacja wyborcza została uchwalona niemalże „rzutem na taśmę” 28 maja 1993 roku¹²⁰, a więc dzień przed podjęciem przez prezydenta decyzji o rozwiązaniu parlamentu. Formalnie zakładała ona utrzymanie formuły proporcjonalnej, choć w praktyce kwestia ta wcale tak jednoznaczna nie była, pytanie zaś postawione przez Jarosława Flisa w kontekście wiedzy o wynikach wyborów do sejmu z 1993 roku wydaje się szczególnie trafne: „czy jest proporcjonalna (w sensie empirycznym) ordynacja proporcjonalna (w sensie przynależności do danej rodziny)?”¹²¹.

Tworząc nową ordynację wyborczą do sejmu, zadbano – jak pisze Jacek Raciborski – „o konkluzywność wyborów, rozumianą jako osiągnięcie takiego ich wyniku, który ułatwia tworzenie większości parlamentarnych i, co za tym idzie, rządu”¹²². Wśród przyjętych rozwiązań, które miały sprzyjać, wskazanemu wyżej, nadrzędnemu celowi, znalazły się m.in.:

- 1) odnoszące się do wyniku komitetu wyborczego na poziomie ogólnopolskim progi ustawowe, wynoszące: 5% dla partii, 8% dla koalicji i 7% – uprawniający do wzięcia udziału w podziale 69 mandatów pomiędzy listy krajowe;
- 2) wzrost liczby okręgów z 37 do 52, co wiązało się z obniżeniem dolnej granicy liczby mandatów możliwych do zdobycia w jednym okręgu z siedmiu do

¹¹⁸ Jako główne przyczyny przedterminowego rozwiązania sejmu w 1993 roku Waldemar Wojtasik wskazuje: 1) słabość Sejmu RP I kadencji; 2) specyfikę relacji między instytucjami egzekutywy politycznej; 3) społeczne zmęczenie konsekwencjami transformacji systemowej, zwłaszcza w obszarze gospodarczym. Następnie konstatuje on, że „w sejmie brakowało politycznej stabilizacji, instytucjonalizacja bytów partyjnych postępowała w niezadowalającym tempie, a funkcjonujące koalicje rządowe targane były paroksyzmami kolejnych wolt i konfliktów. Niezbędne z systemowego punktu widzenia reformy były wstrzymywane przez konflikty prezydenta L. Wałęsy z kolejnymi premierami (J. Olszewski, H. Suchocka) i rządami. W takich warunkach postępowało społeczne i polityczne oczekiwanie na nowe rozdanie polityczne”. Cyt. za: W. WOJTASIK: *Parliamentary elections in Poland 1989–2011*. W: „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 13. Red. J. IWANEK, R. GLAJCAR. Katowice 2014, s. 77–78.

¹¹⁹ Na temat przebiegu prac nad uchwaleniem *Ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 28 maja 1993 roku* szerzej zob.: W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Lublin 2007, s. 309–323.

¹²⁰ *Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Dziennik Ustaw” z 1993 roku, Nr 45, poz. 205.

¹²¹ Cyt. za: J. FLIS: *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmu i senatu*. Kraków 2014, s. 30.

¹²² Cyt. za: J. RACIBORSKI: *Teoria demokracji a reguły wyborów*. „Nauka” 2006, nr 3, s. 36.

trzech; w konsekwencji średnia wielkość okręgu wyborczego zmniejszyła się z 10,57 w 1991 roku do 7,52 w 1993 roku¹²³;

3) metoda d'Hondta jako wzorzec przeliczania głosów na mandaty.

Z kolei wybory do senatu odbyły się w oparciu o dotychczasową ordynację, zakładającą rywalizację w 49 dwu- i trzymandatowych okręgach, zgodnie z regułą większości względnej.

Wyniki wyborów parlamentarnych z 19 września 1993 roku spełniły oczekiwania tych, którzy dążyli do ograniczenia nadmiernej fragmentaryzacji politycznej na arenie parlamentarnej. Swoich przedstawicieli do Sejmu RP wprowadziło tylko sześć komitetów wyborczych, nie licząc posłów wybranych z list mniejszości narodowych (tabela 10). Wybory do senatu przyniosły nieco większe rozdrobnienie, aczkolwiek układ sił politycznych w tej izbie w zasadzie nie odbiegał znacząco od politycznej struktury sejmu (tabela 11).

Tabela 10. Struktura polityczna Sejmu RP II kadencji

Klub/koło*	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji
Sojusz Lewicy Demokratycznej Klub Parlamentarny	171	168
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego	132	127
Klub Parlamentarny Unii Demokratycznej	74	–
Unia Pracy Klub Parlamentarny	41	33
Koło Parlamentarne Konfederacji Polski Niepodległej**	22	4
Koło Parlamentarne Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform**	16	7
Koło Mniejszości Niemieckiej	4	4
Klub Parlamentarny Unii Wolności	–	65
Federacyjny Klub Parlamentarny na rzecz Akcji Wyborczej Solidarność	–	15
Koło Konserwatywno-Ludowe	–	8
Koło Parlamentarne Polskiej Partii Socjalistycznej	–	3
Nowa Demokracja Koło Poselskie	–	3
Koło Parlamentarne Porozumienie Prawicy – Solidarni w Wyborach	–	4
Niezrzeszeni	–	18

* W tabeli podano oficjalne nazwy sformalizowanych struktur organizacyjnych zrzeszających posłów, zgodnie ze stanem na koniec kadencji (z wyjątkiem Unii Demokratycznej).

** Na początku kadencji ten podmiot miał status klubu.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: S. БОЖЫК: *Partie polityczne a Sejm RP*. Warszawa 2006, s. 91; *Posłowie II kadencji, stan na koniec kadencji. Kluby i koła poselskie*, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja2/kluby.htm> [dostęp: 27.01.2015].

¹²³ R. GLAJCAR: *System wyborczy w Polsce*. W: R. GLAJCAR, J. OKRZESIK, W. WOJTASIK: *Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie*. Bielsko-Biała 2006, s. 32.

Tabela 11. Struktura polityczna Senatu RP III kadencji

Klub/koło*	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji
Sojusz Lewicy Demokratycznej Klub Parlamentarny – Koło Senatorskie	37	36
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego – Koło Senatorskie	35	34
Klub Senacki NSZZ „Solidarność”	12	12
Klub Senatorów Niezależnych	7	5
Senatorski Klub Demokratyczny	7**	7
Klub Parlamentarny Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform	1	–
Niezzrzeszeni	1	5

* W tabeli podano oficjalne nazwy sformalizowanych struktur organizacyjnych zrzeszających senatorów, zgodnie ze stanem na koniec kadencji (z wyjątkiem KP BBWR).

** Jeden z członków tego klubu należał jednocześnie do Parlamentarnego Koła Mniejszości Niemieckiej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mała statystyka Senatu od pierwszej do siódmej kadencji*. Warszawa 2012, s. 2, <http://senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/dane-o-senatorach-wg-stanu-na-dzien-wyborow/> [dostęp: 27.01.2015]; *Kluby i koła senackie. Senat RP III Kadencji*, <http://ww2.senat.pl/k3/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 27.01.2015].

Wyniki wyborów do obydwu izb i będący ich konsekwencją układ sił politycznych na arenie parlamentarnej wskazywały na przewycięzenie jednej z przyczyn słabości parlamentu poprzedniej kadencji, a więc nadmiernej fragmentaryzacji. Obrazował to doskonale wskaźnik efektywnej liczby partii na poziomie parlamentarnym, który przyjął wartość niespełna 4, co w kontekście poprzedniej elekcji (gdy wyniósł ponad 10) wskazywało na znaczną redukcję ilości partii posiadających reprezentację w sejmie. O ile cytowany wskaźnik był prawie trzykrotnie niższy, porównując wybory z 1993 roku do odbywających się dwa lata wcześniej, to w przypadku efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym dynamika spadku była o wiele słabsza (9,80 w 1993 roku w stosunku do 13,86 w 1991 roku). W konsekwencji oznaczało to, że efektywna liczba partii na poziomie parlamentarnym była znacznie niższa niż efektywna liczba partii na poziomie wyborczym, a więc wiele podmiotów biorących udział w rywalizacji wyborczej nie zdołało uzyskać mandatów poselskich. Ostatecznie okazało się, że ponad 1/3 głosów została zmarnowana, a więc została oddana na listy komitetów wyborczych, które ze względu na nieosiągnięcie klauzuli zaporowej nie wzięły udziału w podziale mandatów. W tej sytuacji nie sposób było uznać, że wybory w miarę wiernie odzwierciedliły wolę wyborców. Odwołując się do zaproponowanej przez Andrzeja Antoszewskiego typologii systemów wyborczych, opierającej się na wykorzystaniu trzech wskaźników:

- 1) indeksu proporcjonalności¹²⁴, który w wyborach z 1993 roku wyniósł niespełna 63;

¹²⁴ W tym przypadku chodzi o indeks proporcjonalności, który opracował Richard Rose. Zob.: R. ROSE: *Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives*. In: *Democracy and Elections*.

- 2) punktu przełomu¹²⁵, kształtującym się wówczas na poziomie 7,28%;
 3) redukcji efektywnej liczby partii¹²⁶, który oscylował wokół 60¹²⁷;
 zastosowany system wyborczy uznać można za dyskryminujący¹²⁸.

Jest sprawą oczywistą, że beneficjentami straty poniesionej przez podmioty, dla których nowe reguły rywalizacji wyborczej okazały się niekorzystne, były ugrupowania zwycięskie w elekcji z 1993 roku, zwłaszcza Sojusz Lewicy Demokratycznej i Polskie Stronnictwo Ludowe¹²⁹. Otrzymały one procentowo o wiele więcej mandatów, niż uzyskiwały głosów. W ten sposób rozumiany współczynnik rozziwu obrazował poziom deformacji woli wyborców (tabela 12).

Tabela 12. Współczynnik rozziwu w wyborach do sejmu z 1993 roku

Komitet wyborczy	Głosy [%]	Mandaty [%]	Współczynnik rozziwu
Sojusz Lewicy Demokratycznej	20,41	37,17	+16,76
Polskie Stronnictwo Ludowe	15,40	28,69	+13,29
Unia Demokratyczna	10,59	16,07	+5,48
Unia Pracy	7,28	8,91	+1,63
Konfederacja Polski Niepodległej	5,77	4,78	-0,99
Bezpartyjny Blok Wspierania Reform	5,41	3,48	-1,93
Mniejszość Niemiecka	0,62	0,90	+0,28

Źródło: R. GLAJCAR: *System wyborczy...*, s. 32.

Electoral Systems and Their Political Consequences. Eds. V. BOGDANOR, D. BUTLER. Cambridge 1983, s. 41.

¹²⁵ Proóg poparcia, poniżej którego partie są podreprezentowane.

¹²⁶ Współczynnik redukcji efektywnej liczby partii oblicza się według wzoru: $R = \frac{E_{lw} - E_{lp}}{E_{lw}} \times 100$, gdzie: E_{lw} oznacza efektywną liczbę partii na poziomie wyborczym, a E_{lp} – efektywną liczbę partii na poziomie parlamentarnym. Zob.: A. ANTOSZEWSKI przy współudziale R. ALBERSKIEGO: *Systemy wyborcze*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997, s. 243.

¹²⁷ Wartości przywołanych wskaźników podano za: R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego na proces zmiany systemu partyjnego w Polsce w latach 1991–2007*. W: *Transformacja systemowa w Polsce...*, s. 143.

¹²⁸ Przywołana typologia, w zależności od wartości poszczególnych wskaźników, pozwala wyodrębnić jeszcze dwie grupy systemów wyborczych: deformujące i relatywnie proporcjonalne. W publikacjach Andrzeja Antoszewskiego wartości graniczne dla danego typu systemu wyborczego są różne. Zob.: A. ANTOSZEWSKI przy współudziale R. ALBERSKIEGO: *Systemy wyborcze...*, s. 245–246; A. ANTOSZEWSKI: *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*. W: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 2002, s. 56.

¹²⁹ Co ciekawe, posłowie obydwu ugrupowań w Sejmie I kadencji, podobnie jak przedstawiciele Unii Demokratycznej i Konfederacji Polski Niepodległej, a więc partii, którym także udało się zdobyć mandaty w Sejmie II kadencji, głosowali w kwietniu i maju 1993 roku za przyjęciem nowej ordynacji wyborczej. Mając to na uwadze, Wojciech Sokół stwierdził: „System wyborczy z 1993 r. był zatem przykładem daleko posuniętej instrumentalizacji w procesie reformy wyborczej”. Cyt. za: W. SOKÓŁ: *Geneza i ewolucja...*, s. 323.

Jan Majchrowski dokonał analizy konsekwencji wartości współczynnika roz-ziewu jeszcze w dwóch innych konstelacjach. Po pierwsze, odniósł go do wyniku ugrupowań rozmieszczonych na osi lewica – centrum – prawica (w powszechnym, stereotypowym uproszczeniu). Okazało się, że najkorzystniej wypadł on dla lewicy (+28,9), wynik centrum to +5,48, najbardziej zaś niekorzystny był dla prawicy (–30,85). Po drugie, współczynnik roz-ziewu w zestawieniu z kryterium historyczno-politycznej dyferencjacji partii politycznych wskazywał na znaczne korzyści dla ugrupowań o rodowodzie PRL-owskim (+30,05), podczas gdy dla podmiotów politycznych wywodzących się z dawnej opozycji antyreżimowej wypadł on zdecydowanie niekorzystnie (–23,74)¹³⁰.

O ile zatem rezultat wyborów do sejmu z 1993 roku wskazywał na ograniczenie liczby podmiotów reprezentowanych na poziomie parlamentarnym, co zwiększało szanse na stworzenie większościowej koalicji gabinetowej, o tyle poziom reprezentatywności stał się jednym z głównych zarzutów pod adresem parlamentu, który miał stanąć, jak sądzono, przed historycznym zadaniem uchwalenia konstytucji III RP. Z perspektywy ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* swoisty deficyt reprezentatywności sejmu wydawał się jednak problemem drugorzędnym. Dla kształtowania przyszłych relacji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy” istotniejsze znaczenie miało to, że – po pierwsze – władza została przekazana w sposób pokojowy, co potwierdzało krystalizowanie się demokratycznego porządku na poziomie instytucji formalnych¹³¹, a po drugie – nastąpiła zmiana konfiguracji parlamentarnego systemu partyjnego, co znajdowało odzwierciedlenie w sposobach rywalizacji pomiędzy ugrupowaniami politycznymi.

Z arytmetycznego punktu widzenia układ sił politycznych w sejmie wskazywał na możliwość stworzenia dwupartyjnej koalicji większościowej. Prawdopodobne wydawały się dwie konstelacje polityczne. W każdej z nich było miejsce dla największego ugrupowania parlamentarnego, a więc Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Oznaczało to zasadniczą zmianę w stosunku do tego, co działo się na polskiej scenie politycznej po Okrągłym Stole. O ile do wyborów z 19 września 1993 roku podmiot ten (traktowany przez ugrupowania o rodowodzie solidarnościowym jako spadkobierca tradycji PZPR) był izolowany, co oznaczało wyłączenie go z grona potencjalnych koalicjantów (mimo że w warunkach Sejmu I kadencji dysponował znaczną ilością mandatów poselskich), o tyle rezultat wspomnianej elekcji zapewnił SLD rządową relewancję. Otwarta pozostawała kwestia, czy powstanie koalicja SLD-UD, która dysponowałaby nieco ponad 53% mandatów poselskich, czy też koalicja SLD-PSL, w przypadku

¹³⁰ J. MAJCHROWSKI: *Ordynacje wyborcze do Sejmu w procesie krystalizacji systemu partyjnego w Polsce*. „Studia Iuridica” 1998, T. 36, s. 179–180.

¹³¹ A.A. MICHTA: *The Government...*, s. 25.

której wielkość zaplecza parlamentarnego umożliwiałyby skuteczne przeprowadzenie właściwie każdej sprawy na poziomie parlamentarnym¹³².

Ostatecznie powstała koalicja SLD-PSL, która oznaczała faktyczne przełamanie monopolu dotychczasowych rządów formacji postsolidarnościowych. Konfiguracja systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym nabrała cech układu dwublokowego, choć w wymiarze asymetrycznym centrolewicowa koalicja SLD-PSL zdecydowanie dominowała nad centroprawicą (UD, KPN, BBWR). Unia Pracy starała się w tym układzie odgrywać rolę partii piwotalnej, co jednak nie zawsze jej się udawało¹³³. Nowa struktura rywalizacji na poziomie parlamentarnym miała przełożenie na przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto*.

Analizując wyniki wyborów parlamentarnych z 1993 roku przez pryzmat ilości mandatów uzyskanych przez poszczególne ugrupowania oraz znając efekt prac nad stworzeniem koalicji gabinetowej, można by przypuszczać, że reżim polityczny *sensu stricto* powinien się przesunąć wyraźnie w stronę modelu parlamentarnego. Powstanie rządu opierającego się na stabilnej większości sejmowej, a dodatkowo wspartego także większością senacką, mogło wydawać się wystarczającym zabezpieczeniem przed ambicjami prezydenta dążącego do dominacji na scenie politycznej. Arytmetyka parlamentarna wskazywała nie tylko na to, że koalicja SLD-PSL była w stanie realizować swoje zamierzenia czy program działania w sensie pozytywnym, ale do tego jej siła mierzona ilością „szabel” w obydwu izbach pozwalała jej w praktyce skutecznie blokować niekorzystane dla niej decyzje prezydenta (np. odrzucanie prezydenckich inicjatyw ustawodawczych, przełamanie weta ustawodawczego czy blokowanie prezydenckiej inicjatywy referendalnej). W sytuacji, gdy prezydent był w politycznej opozycji do większości parlamentarnej, stawiało to koalicję w korzystnym położeniu, dając potencjalny komfort rządzenia.

Co więcej, fakt, że koalicja SLD-PSL dysponowała na początku kadencji 303 mandatami poselskimi i 72 mandatami senatorskimi, wskazywał, że jest ona w stanie skutecznie przeprowadzić przez parlament w zasadzie każdą sprawę. W przypadku sejmu liczba 307 jest kluczem otwierającym możliwość realizacji każdego zamierzenia. Chodzi o 307 mandatów, a więc 2/3 ustawowego składu izby. Jak widać, koalicji brakowało do tej większości zaledwie czterech mandatów, a więc tylu, ilu posłów tworzyło np. Koło Mniejszości Niemieckiej. W praktyce uzyskanie poparcia 307 posłów dla danej sprawy nie wydawało się rzeczą niemożliwą. W przypadku senatu podobny (otwierający możliwości do pełnego wykorzystania konstytucyjnych możliwości) charakter miała większość bezwzględ-

¹³² Po wyborach parlamentarnych z 1993 roku pojawiały się również pomysły utworzenia koalicji gabinetowej z udziałem Polskiego Stronnictwa Ludowego, Unii Demokratycznej i Unii Pracy, a więc z pominięciem Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Mimo że prawdopodobieństwo jej powstania było niewielkie, to – jak wskazuje Antoni Dudek – „jej widmo stanowiło wygodny środek nacisku na SLD”. Cyt. za: A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 288.

¹³³ R. HERBUT: *Partie polityczne i system partyjny*. W: *Polityka w Polsce...*, s. 137.

na, którą koalicja SLD-PSL posiadała. Dysponowała ona również większością 2/3 w Zgromadzeniu Narodowym. Warto zwrócić uwagę, że próba odpowiedzi na pytanie o charakter ówczesnego reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o założenia „starego instytucjonalizmu” i przy dodatkowym wykorzystaniu wyłącznie kwantytatywnych aspektów wiedzy o praktyce życia politycznego byłaby zadaniem stosunkowo prostym. Tymczasem rzeczywisty układ relacji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy” był o wiele bardziej skomplikowany, ukazując szeroki katalog kwestii determinujących jego specyfikę.

Utworzona w październiku 1993 roku koalicja SLD-PSL przetrwała przez całą kadencję. Z jednej strony wskazywało to na pewną stabilizację sytuacji na scenie politycznej, z drugiej jednak nie sposób przejść obojętnie wobec faktu częstych napięć między koalicjantami. Dodatkowo do rzadkości nie należały sytuacje, gdy ze strony jednego czy drugiego ugrupowania pojawiały się zapowiedzi zerwania współpracy. Mimo że koalicja była silna z arytmetycznego punktu widzenia, to w rzeczywistości nie stanowiła monolitu, a rozbieżności interesów tworzących ją partii, zarówno w wymiarze dążenia do zdobycia łupów, jak i realizacji celów programowych¹³⁴, były aż nadto widoczne. Nie bez znaczenia były również kwestie związane z ambicjami poszczególnych polityków reprezentujących obydwa ugrupowania, co jeszcze bardziej komplikowało ich wzajemną współpracę. Uwzględnienie rzeczywistych relacji między SLD i PSL nie pozwala mówić o wewnętrznej spójności koalicji¹³⁵. Tymczasem im słabsza jest koalicja na poziomie parlamentarnym i gabinetowym (nie dotyczy to wyłącznie wymiaru arytmetycznego, ale przede wszystkim zbieżności celów programowych koalicjantów) w warunkach politycznego sporu (przypominających koabitację¹³⁶),

¹³⁴ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 37–39.

¹³⁵ Odnosząc się do zagadnienia funkcjonowania polskich rządów w III RP, Waldemar Wojtasik wskazuje, że „gabinety większościowe charakteryzowały się formułą koalicyjną, co jednak nie zawsze było gwarancją dla stabilności rządzenia”. Cyt. za: W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012, s. 192.

¹³⁶ Robert Elgie i Iain McMenamin definiują koabitację jako sytuację, w której prezydent i premier pochodzą z partii będących względem siebie w opozycji, a ugrupowanie prezydenckie jest poza rządem. Jednocześnie zastrzegają, że w przypadku, gdy prezydent lub premier nie są związani z żadną partią, występując w roli polityków niezależnych, nie sposób mówić o koabitacji. Zob.: R. ELGIE, I. McMENAMIN: *Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-Presidentialism*. „Political Studies” 2011, Vol. 59, no 3, s. 619; zob. także: R. ELGIE: *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford 2011, s. 12. Dostosowując tę definicję do warunków polskich, należałoby zwrócić uwagę, że możliwa jest także sytuacja, gdy postawa prezydenta nie jest jednoznaczna. Charakteryzuje się ona tym, że głowa państwa dystansuje się od partii politycznych, ale jednocześnie stara się stworzyć obóz polityczny, przy pomocy którego mogłaby wpływać na przebieg procesów decyzyjnych na poziomie parlamentarnym. Przykład Lecha Wałęsy wydaje się znakomitym potwierdzeniem takiej sytuacji. Wprawdzie podjął on przed wyborami parlamentarnymi w 1993 roku próbę instytucjonalizacji własnego zaplecza politycznego w postaci powołania do życia Bezpartyjnego Bloku Wspierania Reform, ale słabość tej struktury organizacyjnej na poziomie parlamentarnym, a także specyficzny styl sprawowania urzędu przez

tym większe jest prawdopodobieństwo pojawienia się okoliczności sprzyjających wzmocnieniu pozycji prezydenta w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”.

Koalicja gabinetowa SLD-PSL była, w odróżnieniu od funkcjonujących w okresie Sejmu I kadencji, koalicją większościową, minimalnie zwycięską. Ówczesna sytuacja pokazała jednak dobitnie, że zmiana formalnego charakteru koalicji gabinetowej sama w sobie nie musi mieć bezpośredniego przełożenia na przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto*. Na jego specyfikę wpływ miały zarówno elementy behawioralne, jak i kontekstowe. Ich uchwycenie pozwala zrozumieć zmiany w specyfice relacji między koalicjantami, a w konsekwencji dostrzec ich wpływ na charakter reżimu politycznego *sensu stricto*.

Utworzenie koalicji gabinetowej przez SLD i PSL nie tylko oznaczało zakończenie okresu sprawowania władzy przez ugrupowania wywodzące się z dawnej opozycji antyreżimowej, ale także stało się widocznym znakiem przełamania izolacji politycznej podmiotów na poziomie deskryptywnym, określanych najczęściej jako postkomunistyczne. Pamięć o przeszłości była jednym z tych elementów, który wpływał na kształtowanie relacji między poszczególnymi aktorami politycznymi, pośrednio odbijając się na charakterze reżimu politycznego *sensu stricto*. Z jednej strony politycy części ugrupowań postsolidarnościowych, zwłaszcza tych, które poniosły porażkę w wyborach parlamentarnych, straszili, że powrót do władzy ludzi starego reżimu wiązać się będzie z przekształceniem państwa w kolejną wersję Polski Ludowej¹³⁷. Z drugiej strony przedstawiciele SLD starali się postępować w taki sposób, by nie narazić się na zarzut powrotu

prezydenta Wałęsę spowodowały, że nie można jej było traktować w kategoriach „partii prezydenckiej” (np. w odniesieniu do wyborów prezydenckich w 1995 roku Jacek Raciborski zwraca uwagę, że BBWR wprawdzie popierał kandydaturę Wałęsy, ale nie miało to realnego wpływu na jego szanse wyborcze, zob.: J. RACIBORSKI: *How the Voters Respond: Poland, Poland, and Romania. Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*. Eds. K. LAWSON, A. ROMMELE, G. KARASIMEONOV. Westport 1999, s. 249). Zgodnie z ujęciem Elgiego i McMenamina układu, który wytworzył się w Polsce w latach 1993–1995, nie można traktować jako koabitacji. Nie ulega jednak wątpliwości, że w tym czasie zarówno prezydent, jak i premier wywodzili się z różnych obozów politycznych. W konsekwencji relacje między nimi zbudowane były na założeniu rzeczywistego pozostawania prezydenta w opozycji do rządu i popierającej go większości parlamentarnej (sejmowej), co, wydaje się, uprawniałoby do przyjęcia założenia o istnieniu sytuacji koabitacyjnej. Pozostawał jednak jeszcze jeden element komplikujący sprawę. Dotyczył on obecności w rządach Waldemara Pawłaka i Józefa Oleksego ministrów „z nadania” prezydenta. Sytuacja w latach 1993–1995 charakteryzowała się więc wyjątkowością. Ukazywała ona, jak trudno zaklasyfikować konkretne warunki do istniejących modeli teoretycznych. Pomimo zasygnalizowanych trudności i licznych wątpliwości w literaturze przedmiotu wskazuje się na możliwość sięgnięcia po określenie „koabitacja” dla opisu polskich realiów politycznych. Tomasz Słomka przywołuje w tym celu jej definicję autorstwa Stanisława Gebethnera: „warunki i reguły współistnienia i współdziałania między Radą Ministrów i Prezydentem RP, związanym – lub co najmniej kojarzonym – z odmiennym blokiem politycznym niż rząd wyłoniony przez sejmową większość”. Cyt. za: T. SŁOMKA: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 245.

¹³⁷ F. MILLARD: *Polish Politics...*, s. 90.

do „epoki” sprzed Okrągłego Stołu¹³⁸, co na gruncie praktyki przejawiało się m.in. świadomym ustępowaniem pola prezydentowi¹³⁹, który w obliczu politycznej kompozycji parlamentu starał się występować w roli reprezentanta tych wyborców, którzy swoje głosy oddali na komitety wyborcze ostatecznie niebiorące udziału w podziale mandatów (było to ponad 30% głosujących). Prezydent Wałęsa eksponował przy tym siłę swojego mandatu, zestawiając ją z siłą mandatu koalicji SLD-PSL. Wskazywał on, że w elekcji prezydenckiej w 1990 roku uzyskał poparcie większej ilości obywateli niż listy komitetów wyborczych ugrupowań, które utworzyły koalicję gabinetową jesienią 1993 roku¹⁴⁰. Miał to być jeden z argumentów usprawiedliwiających dążenie do dominacji prezydenta w relacjach z parlamentem i rządem. Wychodzący z izolacji SLD w tej sytuacji gotów był czynić pewne ustępstwa pod adresem głowy państwa, które traktował jako cenę za zagwarantowanie poprawnych relacji z nią. Z oczywistych względów taki stan musiał mieć charakter przejściowy i mógł zakończyć się albo całkowitym oddaniem przez koalicjantów pola prezydentowi i w konsekwencji prezydencjalizacją reżimu politycznego *sensu stricto*, co jednak wydawało się mało prawdopodobne, albo usztywnieniem stanowiska koalicji względem głowy państwa i krystalizacją mechanizmów typowych dla parlamentarnego modelu reżimu politycznego. Ten drugi scenariusz był bardziej prawdopodobny, choć trudno było przewidzieć, w jakich warunkach przebiegać będzie jego realizacja.

¹³⁸ Poseł Aleksander Kwaśniewski, prezentując w trakcie drugiego posiedzenia Sejmu II kadencji stanowisko Sojuszu Lewicy Demokratycznej względem przedstawionego przez Waldemara Pawlaka programu działania rządu, powiedział m.in.: „Wiemy także i to, że wielu ludzi obawia się, czy nie wraca stare, czy sens demokratycznych przemian nie zostanie zakwestionowany. Tu trzeba powiedzieć: tamten system upadł, nie może być jakiegokolwiek powrotu do niedemokratycznych metod, do łamania prawa, do ograniczania wolności, do ideologicznych dogmatów. Ta historia jest poza nami. Dziś Sojusz Lewicy Demokratycznej jasno deklaruje – żadnej recydywy skompromitowanych metod, pod jakimkolwiek sztandarami byłyby one proponowane, a dotyczy to przede wszystkim naszych szeregów. Dziś także chcę powiedzieć – choć być może nie ja powinienem to mówić – tym wszystkim, a są oni też na tej sali, którzy doświadczyli krzywd i niegodziwości władzy i systemu przed 1989 rokiem: Przepraszamy”. Cyt. za: *Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP II kadencji, 2 posiedzenie, 2 dzień (9.11.1993)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debate2.nsf> [dostęp: 10.01.2015].

¹³⁹ Krzysztof Jasiewicz wskazuje, że nieco przytłoczony rozmiarem zwycięstwa wyborczego Sojusz Lewicy Demokratycznej starał się, biorąc na siebie ciężar budowania koalicji i tworzenia rządu, osiągnąć trzy cele: 1) włączyć do koalicji ugrupowania postsolidarnościowe, by zwiększyć legitymizację układu rządzącego na arenie zarówno krajowej, jak i międzynarodowej; 2) centralną rolę w koalicji pozostawić partnerowi koalicyjnemu (PSL), by uniknąć wrażenia powrotu do starego reżimu; 3) utrzymać poprawne relacje z prezydentem, zabezpieczając się w ten sposób przed kryzysem konstytucyjnym i ewentualnymi przedterminowymi wyborami parlamentarnymi. O ile pierwszego celu nie udało się zrealizować, o tyle dwa pozostałe zostały osiągnięte. Zob.: K. JASIEWICZ: *Poland: Wałęsa's Legacy to Presidency*. In: *Postcommunist Presidents*. Ed. R. TARAS. Cambridge 1997, s. 149.

¹⁴⁰ A. KROK-PASZKOWSKA: *Constitutional Powers...*, s. 240.

Okoliczności powoływania rządu po wyborach parlamentarnych z 1993 roku potwierdzały, że, mimo wykrystalizowania się większościowej koalicji, Wałęsa nie zrezygnował z realizacji obranej na początku swojej kadencji strategii maksymalnego wzmocnienia pozycji głowy państwa względem parlamentu i rządu, która miała prowadzić do przesuwania się empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto* w kierunku modelu prezydenckiego. W tym celu odwoływał się on do dwojakiego rodzaju sposobów postępowania. Po pierwsze, Wałęsa starał się stosować „politykę faktów dokonanych”. Polegała ona na stawianiu żądań czy podejmowaniu działań wymuszających na innych podmiotach określone zachowania lub decyzje. Nie opierały się one przy tym na określonych regułach prawnych, ale nie stanowiły także złamania obowiązujących norm. Były to raczej próby narzucenia własnego stylu działania z myślą o tym, że pozostali aktorzy polityczni zaakceptują go i dostosują się do poglądów, oczekiwań oraz sposobu postępowania głowy państwa. Po drugie, do rangi jednego z symboli późniejszego etapu prezydentury Wałęsy (już w okresie obowiązywania Małej konstytucji) urosło zjawisko „falandyzacji prawa”. Ten eponim pochodzi od nazwiska Falandysza, zastępcy Szefa Kancelarii Prezydenta RP (w okresie od 27 kwietnia 1992 roku do 8 marca 1995 roku), a jego znaczenie ściśle wiąże się z nieprecyzyjnością wielu przepisów prawa, które ów prawnik obnażał poprzez autorskie, ale jednocześnie kontrowersyjne ich interpretacje. Charakterystyczne było to, że zawsze zmierzały one w stronę poszerzenia realnej władzy prezydenta i stanowiły próbę usprawiedliwienia tych działań głowy państwa, których legalność podawana była w wątpliwość (tzw. działalność na granicy prawa¹⁴¹).

Mimo utworzenia większościowej koalicji gabinetowej swoje ambicje związane z przewodzeniem egzekutywie Wałęsa potwierdził już w trakcie konstruowania rządu. Początkowo, mimo braku podstaw prawnych, zażądał od koalicji przedstawienia mu trzech kandydatów do objęcia stanowiska premiera, by mógł spośród nich wybrać najbardziej odpowiednią osobę¹⁴². W ten sposób prezydent usiłował podkreślić znaczenie własnej decyzji dotyczącej desygnowania Prezesa Rady Ministrów, co z kolei mogło wpłynąć na zbudowanie specyficznych relacji między głową państwa i szefem rządu, jeśli nawet nie charakteryzujących się podporządkowaniem premiera prezydentowi, to przynajmniej opierających się na większym wzajemnym zaufaniu i wdzięczności szefa rządu wobec głowy

¹⁴¹ Jednym z najbardziej znanych przykładów działań prezydenta, opierających się na „falandyzacji prawa”, było odwołanie przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Marka Markiewicza, i powołanie na to stanowisko Ryszarda Bendera, mimo że ustawa o radiofonii i telewizji nie wyposażała głowy państwa w prawo dymisjonowania przewodniczącego KRRiT.

¹⁴² To żądanie Lecha Wałęsy nie tyle wynikało z jego stosunku do koalicji SLD-PSL, ile stanowiło odzwierciedlenie jego koncepcji prezydentury. Świadczyć o tym może fakt, że 8 września 1993 roku, jeszcze przed wyborami parlamentarnymi, 15 partii politycznych otrzymało od prezydenta list, w którym domagał się on podania 3 kandydatów na stanowisko szefa rządu. Zob. D. SIEKLUCKI: *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym. Aktywność SLD, PSL i UP na polskiej scenie politycznej*. Kraków 2006, s. 35.

państwa¹⁴³. Prezydenckie żądanie spotkało się jednak ze zdecydowanym sprzeciwem liderów SLD, którzy potraktowali je jako niekonstytucyjne. Ostatecznie jednak liderzy SLD nie zdecydowali się na wysunięcie na stanowisko premiera polityka własnego obozu, oddając je liderowi PSL, Pawlakowi. Nie ulega wątpliwości, że z perspektywy lokatora Belwederu młody polityk Polskiego Stronnictwa Ludowego jawił się w ówczesnym układzie politycznym jako najlepszy z możliwych kandydatów do objęcia przewodnictwa nad rządem. Można zatem uznać, że postępowanie Wałęsy było jednym z elementów, które pośrednio przyczyniły się do tego, że ostatecznie lider PSL, a nie przedstawiciel SLD, został desygnowany na Prezesa Rady Ministrów.

Nie pozwala to oczywiście twierdzić, że głowa państwa prowadziła egzekutywie, co jednak nie zmienia faktu, że prezydent nie został całkowicie pozbawiony wpływu na tworzenie rządu. Wynikało to głównie z faktu, że koalicjanci, dążąc do pozytywnego ułożenia relacji z prezydentem, uznali za właściwe konsultowanie z nim obsady trzech resortów, które powszechnie określane były mianem „prezydenckich”, a więc spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej. W rzeczywistości oznaczało to akceptację dla prezydenckich propozycji personalnych¹⁴⁴. W ten sposób w składzie rządu znaleźli się politycy niezwiązani z ugrupowaniami koalicji gabinetowej, a co więcej, reprezentujący ideologicznie i programowo inną koncepcję polityki państwa. Za cenę ułożenia poprawnych relacji z prezydentem koalicja SLD-PSL oddała głowie państwa możliwość rozstrzygnięcia o kierownictwie trzema kluczowymi dla bezpieczeństwa państwa resortami. Oznaczało to wyjście poza charakterystyczne dla parlamentarnego modelu reżimu politycznego założenie, że układ sił politycznych w sejmie rozstrzyga o powołaniu premiera i utworzeniu rządu. W tym przypadku miała miejsce istotna jego modyfikacja, polegająca na tym, że bez względu na poziom programowej zbieżności częścią owego układu stawał się prezydent, wskazujący swoich kandydatów na szefów trzech resortów. W tej sytuacji należało się więc spodziewać, że wzajemne zależności i rzeczywisty kierunek odpowiedzialności ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej będą kształtować się odmiennie od tych elementów dotyczących szefów pozostałych resortów. Oczywiście kwestia ponoszenia przez nich politycznej odpowiedzialności przed sejmem była niezmienna, niemniej jednak próba ich odwołania wbrew woli głowy państwa mogłaby wywołać konflikt pomiędzy sejmem i rządem z jednej strony a prezydentem z drugiej, którego koalicjanci, a zwłaszcza SLD, chcieli uniknąć.

¹⁴³ Mógł to być jeden z najprostszych sposobów wytworzenia się pionowych struktur zależności zwierzchnictwa i podległości w ramach układu patron – klient.

¹⁴⁴ Bartłomiej Opaliński prezentuje w tej kwestii jednoznaczną opinię, pisząc: „Jak pokazała praktyka ustrojowa, formalny wymóg zasięgnięcia opinii głowy państwa był interpretowany w sposób niezgodny z przepisami ustawy zasadniczej”. Cyt. za: B. OPALIŃSKI: *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 53.

Odrębną kwestią były relacje pomiędzy premierem a ministrami. Mała konstytucja z 1992 roku wskazywała jednoznacznie, że „Prezes Rady Ministrów [...] koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów” (art. 55 ust. 1). W przypadku tzw. resortów prezydenckich skuteczność działań premiera w tym obszarze była ściśle powiązana z behawioralnymi aspektami przywództwa politycznego szefa rządu i głowy państwa oraz uwarunkowaniami politycznymi. Wydaje się, że w ówczesnej sytuacji szefowie tych resortów niejako z definicji stawiali się „obcym czynnikiem” w ramach Rady Ministrów. W efekcie wytwarzał się nader skomplikowany i mało czytelny układ zależności, którego specyfika była uzależniona od reguł pozaformalnych. Praktyka polityczna potwierdziła, jak daleko idące mogą być skutki niejednoznacznego uregulowania zagadnień politycznej odpowiedzialności. Nieco ponad rok później negatywnie zweryfikowana została przyjęta przez koalicjantów strategia utrzymywania dobrych stosunków z prezydentem za cenę interpretowania przepisów konstytucyjnych w sposób dla niego korzystny, nawet jeśli generowało to wytworzenie układu z założenia destruktywnego.

Opisana wyżej kwestia wskazywała, że prezydent miał nie tylko wpływ na rząd w wymiarze organizacyjnym, ale również funkcjonalny aspekt działalności Rady Ministrów nie pozostawał całkowicie poza jego (choćby pozaformalnym) wpływem. Szefowie wspomnianych wyżej resortów stawiali się niejako gwarantami skutecznego oddziaływania głowy państwa na obszar formalnie pozostający w sferze zarezerwowanej dla aktywności rządu. Nie bez znaczenia były także specyficzne relacje, jakie łączyły prezydenta Wałęsę z premierem Pawlakiem. Nie tyle były one konsekwencją współpracy obydwu polityków, ile wynikały z faktu, że realizowane przez nich własne interesy nierzadko okazywały się zbieżne. Premier, dążąc do maksymalizacji korzyści dla PSL i wzmocnienia jego pozycji przetargowej, często starał się podkreślać swoją niezależność w ten sposób, że nie konsultował swoich decyzji z koalicjantem, zaskakując tym samym polityków SLD (np. przedstawienie prezydentowi 25 października 1993 roku listy kandydatów na ministrów odbiegającej od ustalonej podczas negocjacji koalicyjnych; odwołanie w styczniu 1994 roku wiceministra finansów Stefana Kawalca bez uprzedzenia o tym fakcie jego bezpośredniego przełożonego, ministra finansów Marka Borowskiego; odwołanie ministra obrony narodowej Piotra Kołodziejczyka w listopadzie 1994 roku), lub nie blokował decyzji stojących w sprzeczności z ustaleniami koalicyjnymi (mianowanie wojewodów z PSL w województwach, w których wybory wygrał SLD). Tego typu zachowania nie tylko ukazywały wewnętrzną niespójność koalicji, ale, co ważne, spotykały się z aprobatą prezydenta, który przez wzgląd na swoją orientację polityczną był jednoznacznie negatywnie nastawiony do Sojuszu Lewicy Demokratycznej. W ten sposób obraz relacji pomiędzy prezydentem a koalicją rządową był mało czytelny. Z jednej strony ówczesną sytuację można by (przynajmniej częściowo) charakteryzować w kategoriach koabitacji, z drugiej zaś zachowanie premiera szkodziło spójności koali-

cji, sprzyjając prezydentowi dążącemu finalnie do wzmocnienia swojej pozycji kosztem rządu. To, jak pisze Jednaka, „nieformalne porozumienie skierowane przeciw SLD” trwało do października 1994 roku. Później „premier i Prezydent zaczęli wytracać umiejętność prowadzenia dialogu. Ze strony L. Wałęsy zauważalne stało się zniecierpliwienie wobec działań rządu, a szczególnie premiera. Z kolei W. Pawlak rzadziej kierował się oczekiwaniami Prezydenta”¹⁴⁵.

Bez względu na relatywnie poprawne stosunki, jakie utrzymywał Pawlak przez pierwszy rok na stanowisku premiera z Wałęsą, w specyfikę ówczesnego reżimu politycznego *sensu stricto* wpisane były konflikty pomiędzy głową państwa z jednej strony a rządem i parlamentem, a zwłaszcza sejmem zdominowanym przez koalicyjną większość, z drugiej. W znacznej mierze spowodowane to było tym, że nie znajdowało uzasadnienia tak konsekwentne realizowanie przyjętej przez SLD u progu drugiej kadencji Sejmu RP strategii niegenerowania napięć w relacjach z prezydentem, jak wcześniej czynił to chociażby rząd Suchockiej. Przede wszystkim koalicja dysponowała większością parlamentarną umożliwiającą jej podejmowanie wielu decyzji nie tylko z pominięciem prezydenta, ale także wbrew jego woli. Nie istniały zatem instytucjonalne przesłanki ku temu, by rządząca koalicja musiała na siłę szukać poparcia ze strony głowy państwa dla swych działań. W miarę upływu czasu, gdy okazało się, że środowisko polityczne genetycznie powiązane z okresem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie odwołuje się do metod rządzenia rodem z ancien régime'u, ale akceptuje demokratyczne reguły gry, zaczęło być uznawane po prostu za jednego z uczestników rywalizacji politycznej. W efekcie podejmowane przez prezydenta Wałęsę próby przejmowania inicjatywy w ramach „Dużego Trójkąta Władzy” kosztem rządu i większości parlamentarnej zaczęły natrafiać na opór ze strony koalicji rządzącej, a zwłaszcza SLD, który też coraz rzadziej ustępował pola współkoalicjantowi.

Napięcia w relacjach między prezydentem a rządem i popierającą go większością parlamentarną prowadziły m.in. do prób zmiany konstytucyjnych podstaw reżimu politycznego *sensu stricto*. Taka sytuacja miała miejsce w kwietniu 1994 roku i wiązała się z okolicznościami zmiany na stanowisku ministra finansów. Po złożeniu 4 lutego 1994 roku dymisji przez Borowskiego i jej przyjęciu przez premiera cztery dni później pojawiły się problemy z powołaniem nowego szefa resortu finansów. Prezydent nie wyrażał bowiem zgody na powierzenie tego stanowiska Dariuszowi Rosatiemu, uzasadniając to jego kilkuletnim pobytem za granicą, co – zgodnie z przekonaniem prezydenta – budziło wątpliwość odnośnie do jego wiedzy na temat sytuacji w kraju. Oprócz tego głowa państwa wskazywała na członkostwo kandydata do objęcia funkcji ministra w radzie nadzorczej Funduszu Obsługi Zadłużenia Zagranicznego, podczas gdy wątpliwości wokół tej instytucji nadal nie były wyjaśnione¹⁴⁶. Postawa prezydenta blokującego podjętą

¹⁴⁵ Cyt. za: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 236.

¹⁴⁶ D. SIEKLUCKI: *Partie lewicy...*, s. 41.

przez koalicjantów decyzję personalną oraz przedłużającego okres wakatu na stanowisku ministra finansów doprowadziła do sytuacji, w której posłowie koalicji wystąpili z inicjatywą w zakresie zmiany przepisów Małej konstytucji z 1992 roku. Złożony projekt zmierzał w kierunku ograniczenia uprawnień prezydenta w ten sposób, że w razie niepodjęcia przez głowę państwa w ciągu siedmiu dni decyzji o zmianie w składzie Rady Ministrów premier mógłby zwrócić się do sejmiku o powołanie nowych członków rządu¹⁴⁷. Oznaczałoby to istotne uszczuplenie i tak ograniczonych, w porównaniu do lat 1989–1992, możliwości oddziaływania prezydenta na polityczny i personalny skład rządu. Reakcją prezydenta była zapowiedź rozwiązania parlamentu, gdyby ten w jakikolwiek sposób próbował zredukować zakres przysługujących głowie państwa kompetencji. Wydaje się, że Wałęsa kompetencję do rozwiązania parlamentu traktował jako swoisty „straszak” względem parlamentarzystów, gdyż nie zaistniały wówczas okoliczności, które uzasadniałyby zastosowanie tego najbardziej drastycznego środka politycznego arbitrażu¹⁴⁸. Ostatecznie konflikt udało się rozwiązać podczas spotkania parlamentarzystów SLD z prezydentem. Ci pierwsi zadeklarowali wycofanie projektu zmiany Małej konstytucji, jak również rezygnację z forsowania kandydatury Rosatiego na stanowisko ministra finansów. Wałęsa z kolei zgodził się na powołanie w tzw. resortach prezydenckich koalicyjnych wiceministrów¹⁴⁹ i zaakceptował kandydaturę Grzegorza Kołodki na stanowiska wicepremiera

¹⁴⁷ Poselski projekt ustawy konstytucyjnej o zmianie Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (druk nr 364 z dn. 1994-04-15), <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/38F98BD1A7CB6B26C12574580021A110?OpenDocument> [dostęp: 15.01.2015].

¹⁴⁸ Thomas Sedelius i Joakim Ekman zwracają uwagę na to, że publiczne wypowiedzi Lecha Wałęsy wielokrotnie wskazywały na chęć naruszenia obowiązującego porządku konstytucyjnego. Mimo że były one szkodliwe dla kultury konstytucyjnej, to jednak najczęściej nie znajdowały odzwierciedlenia w realnych działaniach. Chodzi głównie o techniki retoryczne, mające na celu wywieranie presji na rządzie. Przywołani autorzy podkreślają jednocześnie, że strategia obrona przez Lecha Wałęsę była na ogół skuteczna, gdyż premierzy, którzy weszli z nim w konflikt, ostatecznie ustępowali ze stanowiska. Zob.: T. SEDELIUS, J. EKMAN: *Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. “Government and Opposition” 2010, Vol. 45, no 4, s. 523–524. Rozwiązaniem parlamentu zagroził prezydent także na początku 1995 roku. Wówczas podstawą jego decyzji miało być rzekome nieuchwalenie ustawy budżetowej w konstytucyjnym terminie trzech miesięcy. Interpretacja art. 21 ust. 4 Małej konstytucji wpisywała się w zjawisko „falandyzacji prawa”, prezydent bowiem uznał, że w tym przypadku trzymiesięczny okres nie dotyczy wyłącznie procedury uchwalenia ustawy, ale także jej wejścia w życie. Zwlekając z podpisaniem ustawy budżetowej, Wałęsa na początku lutego 1995 roku zasygnalizował, że może rozwiązać parlament. Po raz kolejny była to tylko groźba ze strony prezydenta, choć wywołała ona reakcje obronne wielu podmiotów funkcjonujących na rodzimej scenie politycznej.

¹⁴⁹ Podsekretarzem stanu w Ministerstwie Obrony Narodowej została Danuta Waniek. Podobne stanowisko w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych objął Zbigniew Sobotka. Nie powołano natomiast Marka Siwca na wiceministra spraw zagranicznych. Zob.: A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 304.

i ministra finansów. Okoliczności sprawy wskazywały, że po raz pierwszy Wałęsa doświadczył siły oddziaływania większościowej koalicji parlamentarnej, która nie ugięła się pod naporem prezydenta.

Innym polem konfliktu pomiędzy prezydentem Wałęsą a mającym oparcie w większości sejmowej rządem Pawłaka była kwestia kształtowania się modelu cywilnej kontroli nad armią i związanych z tym aspiracji dawnego przywódcy „Solidarności”. Zasadnicze znaczenie w tej materii miał spór pomiędzy ministrem obrony narodowej Kołodziejczykiem i gen. Tadeuszem Wileckim, Szefem Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Ten drugi dążył do możliwie największego rozbudowania kompetencji Sztabu Generalnego i jednoczesnego uniezależnienia go od Ministerstwa Obrony Narodowej. Taka wizja odpowiadała prezydentowi, który jako „najwyższy zwierzchnik Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 35 ust. 1 Małej konstytucji) zamierzał kierować armią bez pośrednictwa ministerstwa, w którym zwiększyły się wpływy Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Wydarzeniem, którego przebieg w związku z rozbieżnymi opisami uczestników jest nie do końca znany, a ukazującym rzeczywiste aspiracje prezydenta w zakresie kontroli nad armią, było jego spotkanie z kadrą dowódczą Wojska Polskiego na poligonie w Drawsku Pomorskim. Kluczowym momentem spotkania miało być głosowanie, w którym oficerowie wyrazili votum nieufności wobec cywilnego kierownictwa MON. Stanowisko wyrażone przez wojskowych stanowiło bezpośredni impuls wysunięcia przez prezydenta żądania dymisji ministra obrony narodowej¹⁵⁰. Co ciekawe, postawa Wałęsy spotkała się z krytyką największej partii opozycyjnej w parlamencie, Unii Wolności¹⁵¹. Ostatecznie premier przedstawił prezydentowi wniosek o odwołanie ministra. Prezydent dymisję przyjął, ale nie zdołał już obsadzić wakującego stanowiska swoim kandydatem. W przeciwieństwie do sytuacji z okresu tworzenia rządu Sojusz Lewicy Demokratycznej usztywnił stanowisko względem tzw. resortów prezydenckich i nie wyrażał zgody na to, by prezydent decydował o ich obsadzie. Z tego powodu stanowisko ministra obrony narodowej pozostało nieobsadzone aż do końca działalności rządu Pawłaka. Podobnie sytuacja wyglądała w Ministerstwie Spraw Zagranicznych, gdzie po przyjętej na początku stycznia 1995 roku dymisji Andrzeja Olechowskiego stanowisko szefa dyplomacji również pozostawało nieobsadzone¹⁵². Ówczesna sytuacja potwierdzała, że era poszerzania sfery realnych uprawnień władczych głowy państwa dobiega końca, a wszelkie próby wzmacniania pozycji prezydenta środkami pozakonstytucyjnymi nie przynoszą rezultatu w sytuacji jednoznacznej postawy większości parlamentarnej.

¹⁵⁰ Ibidem, s. 304–307.

¹⁵¹ Partia powstała 23 kwietnia 1994 roku na Kongresie Zjednoczeniowym w Warszawie z połączenia Unii Demokratycznej i Kongresu Liberalno-Demokratycznego. Szerzej na ten temat zob.: D. SZCZEPAŃSKI: *Unia Wolności. Założenia programowe i działalność (1994–2005)*. Rzeszów 2013, s. 18–43.

¹⁵² W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 234–235.

Mimo że prezydent coraz częściej przekonywał się o nieskuteczności własnych działań zmierzających do poszerzenia zakresu swojej władzy realnej, nieustannie starał się wykorzystywać wszelkie nadarzające się okazje do tego, by skutecznie przeciwstawić się większościowej koalicji SLD-PSL. Z jednej strony styl jego działania wpisywał się w logikę procesów transformacyjnych. W ich trakcie aktorzy polityczni dążą do zapewnienia sobie jak największej liczby prerogatyw, co w ich mniemaniu pozwoli kontrolować przebieg procesów politycznych. Tego typu działania prowadziły do gorących sporów związanych z kształtowaniem obowiązujących reguł. Jednak z drugiej strony w miarę upływu czasu można się było przekonać, że intensywność konfliktu (przynajmniej w pewnym wymiarze) zaczęła się zmniejszać wraz z kontynuacją procesów instytucjonalizacji owych reguł¹⁵³. Znaczna w tym zasługa koalicji SLD-PSL, która coraz rzadziej ustępowała prezydentowi stosującemu taktykę faktów dokonanych. Przeciwnie stawiała się ona koncepcjom prezydencjalizacji reżimu politycznego, tym samym manifestując poparcie dla reguł demokracji parlamentarnej.

Rozpatrując kwestię intensywności konfliktu dotyczącego kształtowania reguł wyznaczających wzajemne relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, należy podkreślić, że wspomniane wyżej tendencje w zakresie jego osłabiania były oczywiście rozłożone w czasie. Nie wystąpiło żadne zjawisko, które prowadziłoby do natychmiastowego przerwania konfliktu. Nie ulega wątpliwości, że jego występowaniu sprzyjało utrzymywanie się układu, w którym organy „Dużego Trójkąta Władzy” kontrolowane były przez osoby reprezentujące konkurencyjne środowiska polityczne. Niemniej jednak na przełomie 1994 i 1995 roku nastąpiła istotna zmiana charakteru konfliktu. Chociaż cały czas można by go opisywać, wzorem autorów badających relacje wewnątrz dualistycznej egzekutywy, jako wysoki¹⁵⁴, to jednak zaczęły się pojawiać symptomy zmiany jego specyfiki, a przede wszystkim jego oddziaływanie na kształtowanie reżimu politycznego *sensu stricto* było inne od dotychczasowego.

Znaczne pogorszenie relacji pomiędzy Wałęsą i Pawlakiem pod koniec 1994 roku oznaczało osłabienie rzeczywistego wpływu głowy państwa na funkcjonowanie drugiego członu egzekutywy. Wprawdzie nie przełożyło się to automatycznie na wzrost spójności koalicji SLD-PSL, jednak skutkowało pewną normaliza-

¹⁵³ T. SEDELIUS, O. MASHTALER: *Two Decades of Semi-Presidentialism: Issues of Intra-Executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*. „East European Politics” 2013, Vol. 29, no 2, s. 112.

¹⁵⁴ Oleh Protsyk, odwołując się do dwupoziomowego opisu konfliktu wewnątrz egzekutywy według zasady „wysoki – niski”, i Thomas Sedelius, wyodrębniając trzy poziomy konfliktu („wysoki – średni – niski”), są zgodni, że w okresie działalności rządów Waldemara Pawlaka i Józefa Oleksego relacje między organami dualistycznej egzekutywy charakteryzowały się wysoką intensywnością konfliktu. Zob.: O. PROTSYK: *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*. „Political Studies” 2006, Vol. 54, no 2, s. 228; T. SEDELIUS: *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro 2006, s. 127.

cją sytuacji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Polegała ona na tym, że relacje pomiędzy prezydentem z jednej strony a rządem (premierem) i popierającą go większością sejmową z drugiej odpowiadały w najbardziej ogólnym znaczeniu warunkom koabitacji. Prezydent natomiast nie mógł już wykorzystywać kontaktów osobistych z premierem jako elementów pozakonstytucyjnego nacisku na szefa rządu. Dodając do tego fakt, że najsilniejsze ugrupowanie parlamentarne – SLD – przeszło w trakcie ponad rocznej działalności rządu Pawłaka „drugą polityczną kwarantannę”¹⁵⁵ i coraz rzadziej było skore do ustępowania prezydentowi, który poprzez prowadzenie polityki faktów dokonanych i na drodze fałandyzacji prawa starał się maksymalizować zakres swojej władzy, konflikt o kształtowanie reguł działania reżimu politycznego *sensu stricto* zmienił swój charakter. Głowa państwa została zmuszona do wykorzystywania głównie konstytucyjnych mechanizmów blokowania działalności rządu i większości parlamentarnej. Coraz mniejsze znaczenie miały natomiast prezydenckie próby rozszerzania własnych uprawnień poprzez narzucanie swojej woli gabinetowi i sejmowi.

Wśród najistotniejszych konstytucyjnych uprawnień prezydenta, za pomocą których mógł on starać się blokować nieakceptowane przezeń decyzje parlamentu w obszarze ustawodawstwa, a pośrednio także przeciwstawiać się realizacji programu politycznego rządu, było veto ustawodawcze. Analizując kwestię korzystania przez prezydenta z tego uprawnienia, zauważyć można było, że po przejęciu władzy przez koalicję SLD-PSL Wałęsa zdecydowanie częściej niż w okresie działalności Sejmu X i I kadencji sięgał po ten środek blokowania wejścia w życie ustaw. W czasie funkcjonowania rządu Pawłaka aż dziesięć razy zwrócił sejmowi ustawę do ponownego rozpatrzenia, a więc więcej niż przez prawie trzy pierwsze lata swojej kadencji¹⁵⁶. Warto zwrócić uwagę na fakt, że aż cztery razy sejmowi nie udało się ponownie uchwalić ustaw zawetowanych przez prezydenta. Potwierdzało to, że koalicja SLD-PSL nie stanowiła w pierwszym roku istnienia monolitu, dzięki czemu prezydent miał zdolność skutecznego blokowania decyzji parlamentu. Pośrednio odbijało się to na charakterystyce reżimu politycznego *sensu stricto*, w którego ramach prezydent, mimo istnienia

¹⁵⁵ Chodzi o sytuację po wyborach parlamentarnych z 1993 roku. Jak pisze Rafał Matyja, „dojście do władzy [SLD – R.G.] zdawało się być nie tylko zaskoczeniem, ale wręcz pewnym kłopotem. By złagodzić szok, SLD chętnie zgodził się na powierzenie funkcji premiera Waldemarowi Pawlakowi”. Cyt. za: R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 437. Zatem „pierwsza polityczna kwarantanna”, którą objęty był SLD, dotyczyła okresu funkcjonowania Sejmu I kadencji, gdy ugrupowanie to pozostawało w politycznej izolacji. „Druga polityczna kwarantanna” to okres funkcjonowania rządu Pawłaka, w którym liderzy SLD świadomie oddali stanowisko premiera słabszemu koalicjantowi, rezygnując niejako z pełnej kontroli nad gabinetem i wyczekując jednocześnie na dogodny moment, by w pionie rządowym zająć pozycję przynależną największemu ugrupowaniu parlamentarnemu.

¹⁵⁶ *Proces legislacyjny, II kadencja Sejmu RP. Wnioski Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy (stan na koniec kadencji)*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/3B0CA798FEA1C034C12574580021AB41?OpenDocument> [dostęp: 14.02.2015].

silnej (w sensie arytmetycznym) większości parlamentarnej, nie był podmiotem pozbawionym realnej siły w zakresie współkreowania polityki państwa. Wałęsa nie zamierzał zresztą ustępować większości parlamentarnej, a praktyka polityczna w okresie jego prezydentury dodatkowo potwierdzała, że do grupy uprawnień reaktywnych w procesie ustawodawczym zaliczyć należy także prezydenckie prawo wszczynania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Prezydent korzystał z niego chętnie. Nawet jeśli orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego nie były zbieżne z jego stanowiskiem, to wykorzystywał je w celu opóźniania wejścia ustaw w życie¹⁵⁷.

Na początku 1995 roku charakter konfliktu, którego intensywność nadal była wysoka, uległ – jak już wcześniej zasygnalizowano – korekcje. Za jej główną przyczynę należy uznać jakościową zmianę w obrębie systemu partyjnego na poziomie parlamentarnym. Po pierwsze, SLD wziął na siebie ciężar odpowiedzialności za funkcjonowanie rządu. Jedną z konsekwencji tego faktu było dalsze ograniczanie wpływu prezydenta na działalność drugiego organu egzekutywy. Po drugie, „odcięcie” lidera PSL, Pawlaka, od prezydenta Wałęsy zwiększyło spójność koalicji w aspekcie zewnętrznym (choć napięcia wewnątrz koalicji nie zniknęły do końca II kadencji sejmu) i spowodowało, że przestrzeń rywalizacji politycznej na poziomie parlamentarnym była bardziej czytelna. W konsekwencji można przyjąć, że jakościowe przemiany parlamentarnego systemu partyjnego zaczęły istotnie wpływać na modyfikację znaczenia prezydenta w obrębie „Dużego Trójkąta Władzy”¹⁵⁸. Konflikt w ramach egzekutywy w coraz mniejszym stopniu odbijał się na specyfice reżimu politycznego *sensu stricto*. W tym obszarze można było zaobserwować raczej pewną stabilizację, polegającą na realnym zablokowaniu tendencji w zakresie prezydencjalizacji, co zresztą znajdowało odzwierciedlenie w efektach prac nad nową ustawą zasadniczą. Napięcia pomiędzy prezydentem z jednej strony a rządem (premierem) i popierającą go większością parlamentarną z drugiej wpisywały się natomiast w krótkookresowe dążenia poszczególnych aktorów politycznych do realizacji własnych ambicji politycznych. Sprzyjała temu zbliżająca się kampania wyborcza przed drugą w historii Polski powszechną elekcją prezydencką.

Wydarzeniem sygnalizującym już jednoznacznie, iż plany Wałęsy w zakresie prezydencjalizacji reżimu politycznego na poziomie empirycznym napotkały na istotny opór, było powstanie rządu Józefa Oleksego. Chociaż sekwencja zdarzeń prowadzących do odwołania rządu Pawlaka i objęcia funkcji premiera przez jedną z czołowych postaci SLD świadczyła o tym, że prezydent walnie przyczynił się do tej zmiany, to jednak został on pozbawiony wpływu na to, kto stanie na czele nowego rządu. Ta decyzja została podjęta w trakcie wewnątrzkoalicyjnych

¹⁵⁷ R. GLAJCAR: *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989–2009*. W: *Transformacja systemowa w Polsce...*, s. 183–184.

¹⁵⁸ B. NOWOTARSKI: *Jak budować...*, s. 340.

uzgodnień, a następnie potwierdzona poprzez skuteczne przeprowadzenie 1 marca 1995 roku konstruktywnego votum nieufności¹⁵⁹ (za wnioskiem głosowało 285 posłów, przeciw – 5, a 127 wstrzymało się od głosu¹⁶⁰).

O ile zmiana premiera odbyła się na podstawie decyzji sejmu, w zasadzie z pominięciem prezydenta, o tyle ciekawą kwestią pozostawał skład nowego rządu, przede wszystkim zaś przyszłość tzw. resortów prezydenckich. W tej kwestii Wałęsa nie zamierzał rezygnować z praktyki, którą udało się mu narzucić przy okazji tworzenia rządu Pawłaka. Nadal chciał mieć decydujący wpływ na obsadę stanowisk szefów tych trzech ministerstw. Nowy szef rządu nie zamierzał jednak podporządkowywać się woli prezydenta. Podobne stanowisko w imieniu Klubu Parlamentarnego SLD zaprezentował Zbigniew Siemiatkowski, wskazując, że sejm powoła rząd w składzie zaproponowanym przez premiera, a prezydent będzie musiał go zaakceptować. Taka deklaracja nie pozostawiała wątpliwości, że próbowano wyeliminować prezydenta z procesu kształtowania personalnego składu gabinetu, dążąc tym samym do implementacji na gruncie praktyki politycznej mechanizmu powoływania rządu w pełni odpowiadającego parlamentarnemu modelowi reżimu politycznego. Warto jednak poczynić w tym miejscu istotne zastrzeżenie. Otóż wiedza na temat dynamiki prac nad nową konstytucją pozwala sformułować wniosek, że postawa nowego premiera, jak i klubu parlamentarnego, którego był członkiem, nie tyle była efektem realizacji wizji kształtowania reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o założenia jednego z tradycyjnych modeli, ile wynikała z chęci uniezależnienia rządu od wpływu prezydenta Wałęsy. Co ciekawe, odmienny pogląd na temat udziału głowy państwa w podejmowaniu decyzji dotyczących obsady stanowisk szefów tzw. resortów prezydenckich zajmował w tamtym czasie Aleksander Kwaśniewski, który podkreślał, że powinno się to odbyć w warunkach porozumienia prezydenta z premierem¹⁶¹. Te rozbieżne postawy polityków SLD ostatecznie przyniosły skutek w postaci tego, że prezydentowi po raz kolejny udało się wprowadzić do rządu „swoich ludzi”. Jednak tym razem, inaczej, niż miało to miejsce pod koniec 1993 roku, nie odbyło się to w drodze narzucenia przez prezydenta swoich kandydatów, ale stanowiło efekt swego rodzaju porozumienia pomiędzy głową państwa i premierem. W przypadku Ministerstwa Spraw Zagranicznych i Ministerstwa Obrony Narodowej

¹⁵⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie wyrażenia votum nieufności Radzie Ministrów i wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1995 roku, Nr 112, poz. 138.

¹⁶⁰ Poselski wniosek w sprawie votum nieufności dla Rady Ministrów z jednoczesnym dokonaniem wyboru Prezesa Rady Ministrów (druk nr 877 z dnia 1995-02-13), <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/opisy/877.htm> [dostęp: 20.02.2015].

¹⁶¹ Na temat stosunku polityków SLD do udziału prezydenta Lecha Wałęsy w rozstrzyganiu o obsadzie stanowisk ministrów spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej zob.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 171.

prezydent przedstawił premierowi po 3 kandydatów¹⁶², z których szef rządu wybrał osoby najbardziej mu odpowiadające (Władysława Bartoszewskiego na szefa MSZ i Zbigniewa Okońskiego na szefa MON). Takiego rozwiązania nie przyjęto w odniesieniu do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, gdzie swoje stanowisko zachował Andrzej Milczanowski.

Okoliczności tworzenia gabinetu Oleksego potwierdzały więc, że prezydenckie aspiracje do podporządkowania sobie rządu i odgrywania roli szefa egzekutywy nie mogły być realizowane ze względu na postawę koalicji SLD-PSL, w tym przede wszystkim największego ugrupowania parlamentarnego. Jednocześnie nie oznaczało to wyraźnego przesunięcia w stronę modelu parlamentarnego. Utrzymanie korzystnej dla prezydenta interpretacji przepisu Małej konstytucji z 1992 roku dotyczącego tzw. resortów prezydenckich rozstrzygało o istnieniu zróżnicowanych i niejednoznacznych układów zależności i podporządkowania poszczególnych członków Rady Ministrów.

Praktyka polityczna okresu działalności rządu Oleksego wskazywała na stabilizację relacji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Napięcia, które pojawiały się w relacjach pomiędzy organami pozostającymi względem siebie w politycznej opozycji, nie miały tak destruktywnego wpływu na funkcjonowanie reżimu politycznego *sensu stricto*, jak w okresie działalności rządu Pawlaka. Nie oznacza to, że nastąpiła zasadnicza poprawa w relacjach między prezydentem a rządem i popierającą go większością parlamentarną. Oprócz występujących pomiędzy obiema stronami różnic o podłożu ideologicznym oraz historycznym, ważną determinantą ówczesnej sytuacji stała się kampania wyborcza przed elekcją prezydencką, która miała się odbyć jesienią 1995 roku. Jej znaczenie było o tyle istotne, że, jak się okazało, rywalizacja o prezydenturę miała rozegrać się pomiędzy urzędującym prezydentem a liderem największego ugrupowania parlamentarnego, Kwaśniewskim. Uwzględniając styl sprawowania urzędu prezydenta przez byłego przewodniczącego „Solidarności”, a także biorąc pod uwagę fakt, że SLD na początku 1995 roku, w porównaniu do sytuacji bezpośrednio po wyborach parlamentarnych z 1993 roku, przyjął na siebie w ramach koalicji gabinetowej rolę bardziej odpowiadającą jego sile parlamentarnej, co przejawiało się zmianą taktyki i m.in. „usztynieniem” stanowiska względem prób narzucenia przez prezydenta własnej wizji kształtowania relacji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”, należało się spodziewać utrzymania wysokiej intensywności konfliktu. Bardziej jednak oddziaływał on na bieżącą sytuację polityczną, zasadniczo nie wpływając na przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto*.

¹⁶² Kandydatami na szefa MON, przedstawionymi przez prezydenta, byli: Zbigniew Okoński, Henryk Goryszewski i Mieczysław Wachowski. W przypadku MSZ byli to: Władysław Bartoszewski, Andrzej Ananicz i Andrzej Olechowski. Zob.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 173; A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 320.

Warto zauważyć, że wyrazem zmiany taktyki koalicji SLD-PSL względem prezydenta była podjęta inicjatywa w zakresie konstytucyjnego zabezpieczenia pozycji parlamentu w sytuacji podjęcia przez prezydenta działań zmierzających do jego rozwiązania. Wałęsa w sferze werbalnej niejednokrotnie „groził” sejmowi, że sięgnie po tę prerogatywę, co w świetle przepisów Małej konstytucji uniemożliwiało, przynajmniej na krótko, funkcjonowanie parlamentu. W oparciu o doświadczenia z przeszłości i antycypując, że zapowiedzi Wałęsy mogą zostać kiedyś zrealizowane, dokonano nowelizacji ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku. Jej przedmiotem było precyzyjne określenie początku i końca kadencji parlamentu, eliminujące „okres międzykadencyjny”¹⁶³. Nowe rozwiązania gwarantowały funkcjonowanie rozwiązanego parlamentu aż do czasu zebrania się sejmu nowej kadencji. Ta nowelizacja z jednej strony była próbą zabezpieczenia pozycji parlamentu w okresie jego rozwiązania, z drugiej zaś można ją potraktować jako zapowiedź ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* na gruncie instytucjonalnym w kierunku modelu parlamentarnego.

Poza aspektem zmian konstytucyjnych warto zwrócić uwagę również na fakt, że koalicja SLD-PSL skuteczniej niż w okresie kilkunastu miesięcy działalności rządu Pawlaka blokowała decyzje prezydenta w obszarze legislacji. Doskonale tę kwestię obrazował poziom skuteczności koalicji w przełamywaniu prezydenckiego veta ustawodawczego. W okresie działalności gabinetu Oleksego żaden z siedmiu wniosków prezydenta o ponowne uchwalenie ustawy nie został załatwiony pomyślnie dla Wałęsy¹⁶⁴. Jednocześnie nie można pomijać tego, że prezydent jako narzędzie przeciwstawiania się większości parlamentarnej, oprócz veta, traktował również wnioski do Trybunału Konstytucyjnego, uruchamiające prewencyjną kontrolę konstytucyjności ustaw. Niektóre z nich kończyły się rozstrzygnięciami zgodnymi ze stanowiskiem prezydenta, inne zaś, wpisując się w bieżącą rywalizację polityczną, nie były podzielane przez sędziów Trybunału.

W odniesieniu do prezydentury Wałęsy zauważyć można pewien paradoks. Otóż jego dążenia do wzmocnienia instytucji prezydenta w stosunku do pozycji parlamentu i rządu, mimo że okresowo przynosiły efekty pożądane przez ich autora, finalnie okazywały się nieskuteczne. W miarę upływu czasu coraz jaśniejsze stawało się, że na gruncie empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto* zaznaczała się przewaga komponentu parlamentarnego nad prezydenckim. Z jednej strony był to efekt koncentracji systemu partyjnego na poziomie

¹⁶³ Art. 4 ust. 2 otrzymał brzmienie: „Kadencja Sejmu rozpoczyna się w dniu pierwszego posiedzenia i trwa do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu Sejmu następnej kadencji”. Z kolei w art. 4 ust. 6 zastrzeżono, że „od dnia rozwiązania Sejmu, mocą własnej uchwały lub zarządzeniem Prezydenta, Sejm nie może uchylać zmian ustaw konstytucyjnych ani ordynacji wyborczych, a także ustaw o zmianie ustawy budżetowej oraz ustaw wywołujących zasadnicze skutki finansowe dla budżetu Państwa”. Zob.: *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej...*

¹⁶⁴ *Proces legislacyjny, II kadencja Sejmu RP. Wnioski Prezydenta RP...*

parlamentarnym, z drugiej zaś negatywnej oceny sposobu sprawowania urzędu prezydenta przez środowiska polityczne będące w opozycji do Wałęsy. Zresztą w skład owego „obozu antyprezydenckiego” wchodziło *de facto* wiele podmiotów i nie były to wyłącznie ugrupowania określane mianem postkomunistycznych. Szerokie, negatywne nastawienie do koncepcji reżimu politycznego *sensu stricto* promowanej przez Wałęsę widoczne było zwłaszcza na płaszczyźnie prac nad nową ustawą zasadniczą.

4.7. Tymczasowy reżim polityczny *sensu stricto* w warunkach kumulacji władzy

Duże znaczenie dla procesu ewolucji reżimu politycznego *sensu stricto* miały wyniki wyborów prezydenckich, które odbyły się w listopadzie 1995 roku. Były to pierwsze po Okrągłym Stole wybory na szczeblu ogólnokrajowym, które odbyły się w konstytucyjnym terminie, co zdaniem Jacka Raciborskiego świadczyło o „ustabilizowaniu się polskiego systemu politycznego”¹⁶⁵. Mimo że do rywalizacji wyborczej stanęło kilkunastu kandydatów, preferencje wyborcze szybko zostały spolaryzowane na dwóch: urzędującym prezydencie Wałęsie i liderze SLD Kwaśniewskim. Sztab Wałęsy starał się narzucić wyborcom wizję „marszu komunistów po pełnię władzy”¹⁶⁶, co nie było zabiegiem nowym, biorąc pod uwagę głosy, które pojawiły się po wyborczym sukcesie SLD w 1993 roku¹⁶⁷. Jednocześnie „antykomunizm” Wałęsy stał w sprzeczności z wieloma konkretnymi działaniami, które podejmował on w trakcie swojej prezydentury¹⁶⁸. Przypominano mu zwłaszcza nie najlepsze relacje z rządami tworzonymi przez ugrupowania nawiązujące do tradycji solidarnościowej (przede wszystkim chodziło o gabinet Olszewskiego), czy prezydencką koncepcję „wzmacniania lewej nogi”. Tymczasem kampania Kwaśniewskiego opierała się na pozytywnym przekazie, budowanym wokół hasła „Wybermy przyszłość”.

Dla uważnych obserwatorów przebiegu kampanii wyborczej wynik pierwszej tury głosowania nie był zaskoczeniem. Obydwaj kandydaci otrzymali najwyższą liczbę głosów i weszli do drugiej tury. Dzielili ich zaledwie 2 punkty procentowe (Kwaśniewski otrzymał poparcie na poziomie 35,11%, a Wałęsa – 33,11%, co w liczbach bezwzględnych oznaczało różnicę na poziomie nieco ponad 350 ty-

¹⁶⁵ Cyt. za: J. RACIBORSKI: *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*. Warszawa 1997, s. 75.

¹⁶⁶ Cyt. za: R. ALBERSKI: *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*. W: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej...*, s. 107.

¹⁶⁷ P. BOROWIEC: *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*. Kraków 2013, s. 464.

¹⁶⁸ W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów...*, s. 210.

sięcy głosów)¹⁶⁹. Jedenastu pozostałych pretendentów do prezydentury otrzymało łącznie mniej głosów niż dwaj najlepsi w tej rywalizacji. Ostatecznie w drugiej turze lepszy okazał się Kwaśniewski, którego poparło 51,72% głosujących, podczas gdy na Wałęsę głosowało 48,28% wyborców. W liczbach bezwzględnych zwycięzca wyborów uzyskał prawie 650 tysięcy głosów więcej od dotychczasowego prezydenta¹⁷⁰.

Ogłoszenie wyników wyborów przez Państwową Komisję Wyborczą nie oznaczało zakończenia publicznej debaty na temat ostateczności tego rozstrzygnięcia i to w dwóch wymiarach: uznania społecznego oraz zgodności z obowiązującym porządkiem prawnym. Niewielka przewaga głosów, jaką uzyskał zwycięzca wyborów nad swoim konkurentem, stanowiła zachętę dla zwolenników Wałęsy do poszukiwania argumentów na rzecz podważenia wyniku elekcji. W większości wykorzystywali oni sprawę podania przez Kwaśniewskiego nieprawdziwej informacji na temat swojego wykształcenia, by zakwestionować jego legitymację do objęcia urzędu Prezydenta RP. Bezprecedensowe było złożenie do Sądu Najwyższego prawie 600 tysięcy protestów wyborczych, z których większość dotyczyła właśnie tego problemu¹⁷¹.

Rozstrzygnięcie w kwestii ostatecznego uznania bądź nieuznania ważności wyborów w wymiarze prawnym leżało w gestii Sądu Najwyższego. Warto na tę kwestię zwrócić uwagę, gdyż organ ten został wyposażony w to uprawnienie zaledwie kilka miesięcy przed wyborami¹⁷². Na podstawie wcześniejszej regulacji znajdowało się ono w katalogu kompetencji Zgromadzenia Narodowego, a więc organu z gruntu politycznego. W warunkach polaryzacji sceny politycznej podjęcie jakiejkolwiek decyzji przez Zgromadzenie Narodowe mogłoby zawsze być odczytane jako sprzyjające określonej opcji politycznej. W 1995 roku wydawało się to tym bardziej prawdopodobne, że zwycięzcą wyborów był reprezentant obozu politycznego dysponującego największą liczbą mandatów w Zgromadzeniu Narodowym. Zmiana organu władnego do wydania ostatecznego werdyktu o ważności wyborów prezydenckich nastąpiła więc w najbardziej odpowiednim

¹⁶⁹ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 5 listopada 1995 r. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 126, poz. 604.

¹⁷⁰ Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania, przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 r. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 131, poz. 636.

¹⁷¹ Do Sądu Najwyższego wpłynęło: 1) 25 protestów wyborczych przed terminem wyborów; 2) 593 238 protestów wyborczych w ustawowym terminie; 3) 1 700 protestów wyborczych po tym terminie. Zob.: Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 19 listopada 1995 r. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 144, poz. 708.

¹⁷² Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, art. 1 pkt 9. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 95, poz. 472.

czasie, choć w pierwszej połowie 1995 roku nikt nie przypuszczał, że jej istotność zostanie zweryfikowana już w trakcie najbliższej elekcji.

Sąd Najwyższy uznał ważność wyborów, choć pięciu z siedemnastu sędziów wyraziło zdanie odrębne¹⁷³. Kwaśniewski obejmował jednak urząd prezydenta w cieniu kłamstwa dotyczącego wykształcenia. Towarzyszące temu oceny przymiotów osobistych i cech moralnych tego polityka mogły odbijać się negatywnie na wizerunku urzędu prezydenta. W warunkach kumulacji władzy przejawiającej się tym, że jedno ugrupowanie (SLD) kontrolowało trzy kluczowe organy państwa (parlament, urząd prezydenta, rząd), nie musiało to mieć istotnego znaczenia, ale sytuacja mogła ulec zmianie, gdyby kolejne wybory parlamentarne (zgodnie z kalendarzem wyborczym miały się odbyć w 1997 roku) wygrało środowisko polityczne będące w opozycji do głowy państwa.

Wydarzeniem, które odciągnęło uwagę od prezydenta elekta, była największa bodaj afera polityczna w III RP. Dotyczyła ona publicznego oskarżenia premiera Oleksego o szpiegostwo na rzecz Rosji. Sprawa ta ściśle wiązała się z realizowanym od 1993 roku modelem relacji między organami egzekutywy, a szerzej rzecz ujmując z empirycznym reżimem politycznym *sensu stricto*. Otóż zarzut wobec premiera przedstawił Milczanowski, minister spraw wewnętrznych. Nie koncentrując się na zagadnieniu istoty oskarżenia, ani także motywach, którymi kierował się minister, należy podkreślić, że ówczesne wydarzenia były konsekwencją wielu ustępstw, jakie koalicja SLD-PSL czyniła względem Wałęsy w obszarze interpretacji konstytucyjnych uprawnień głowy państwa. Wśród nich były takie, które wpływały na modyfikację konstytucyjnego modelu relacji między parlamentem, prezydentem i rządem. Pozostawienie głowie państwa prawa rozstrzygania o personalnej obsadzie stanowisk szefów trzech kluczowych resortów było tego dobitnym dowodem. Działania podjęte przez Milczanowskiego w przedostatnim dniu urzędowania Wałęsy na stanowisku prezydenta państwa ukazały, jak daleko idące mogą być konsekwencje funkcjonowania w ramach Rady Ministrów osób będących w opozycji do premiera i politycznej linii rządu. Ten hybrydalny układ, który powstał na bazie realizacji bieżących interesów politycznych i wbrew literze oraz duchowi temporalnej konstytucji, obrócił się przeciwko jego współtwórcom. Dopiero dramatyczne okoliczności wydarzeń z przełomu 1995 i 1996 roku doprowadziły do jego podważenia i skutkowały powrotem na grunt przepisów konstytucyjnych. W praktyce oznaczało to przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto* w stronę parlamentaryzmu. Nastąpiło to bez większych napięć, czemu oczywiście sprzyjał fakt, że wszystkie organy „Dużego Trójkąta Władzy” znajdowały się pod kontrolą jednej formacji politycznej.

Po rezygnacji ze stanowiska premiera Oleksego pod koniec stycznia 1996 roku, co oznaczało dymisję całego gabinetu, partie parlamentarne podjęły działania zmierzające do powołania nowej Rady Ministrów. Ostatecznie prezydent

¹⁷³ Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. o ważności wyboru...

na stanowisko premiera desygnował Włodzimierza Cimoszewicza, zaproponowanego przez koalicję SLD-PSL. Kwaśniewski, ogłaszając swoją decyzję, zwrócił uwagę na poparcie tej kandydatury przez większość parlamentarną¹⁷⁴. Oznaczało to wyeksponowanie reguły, która w okresie prezydentury Wałęsy była podważana aspiracjami głowy państwa w zakresie kształtowania personalnego składu rządu. Potwierdzeniem zmiany podejścia prezydenta do procesu tworzenia rządu była także rezygnacja z próby narzucenia premierowi kandydatów na szefów resortów spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych i obrony narodowej¹⁷⁵. Można by przy tej okazji wskazywać na polityczną zbieżność prezydenta, rządu i większości parlamentarnej jako element minimalizujący prawdopodobieństwo ewentualnych sporów dotyczących obsady tych trzech stanowisk, co jednak nie zmienia faktu, że na gruncie praktyki politycznej okoliczności powoływania rządu wskazywały na wykorzystanie mechanizmów właściwych dla parlamentarnego modelu reżimu politycznego.

Przejęcie przez SLD po wyborach prezydenckich w 1995 roku kontroli nad trzema organami „Dużego Trójkąta Władzy” zmieniło nie tylko relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, ale dodatkowo przypieczętowało dominację tej formacji politycznej w ramach koalicji. O ile w odniesieniu do reżimu politycznego *sensu stricto* nastąpiła pewna stabilizacja, o tyle napięcia stanowiły niezmienny element relacji między koalicjantami. Mając to na względzie, warto zwrócić uwagę, jak zmieniła się rola prezydenta. W trakcie sprawowania tego urzędu przez Wałęsę głowa państwa była podmiotem, który inicjował bądź robił wiele dla podtrzymania sporów wewnątrzkoalicyjnych, tymczasem prezydent Kwaśniewski stabilizował pozycję SLD w ramach koalicji, co skutkowało osłabieniem siły przetargowej PSL.

Konflikty pomiędzy koalicjantami dotyczyły generalnie dwóch kwestii: decyzji kadrowych i realizacji założeń programowych¹⁷⁶. W pierwszym z wymienio-

¹⁷⁴ B. DZIEMIDOK, B. SZMULIK: *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996–XI 1998)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*. Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998, s. 176.

¹⁷⁵ Warto przy tej okazji zwrócić uwagę na sytuację, która miała miejsce w grudniu 1995 roku. Gdy po przegraniu przez Lecha Wałęsę drugiej tury wyborów prezydenckich do dymisji podali się ministrowie spraw wewnętrznych, obrony narodowej i spraw zagranicznych, Józef Oleksy liczył na to, że po raz pierwszy w dobie obowiązywania Małej konstytucji o personalnej obsadzie tych stanowisk rozstrzygać będzie premier, po konsultacji z prezydentem. W ten sposób miała zostać zrealizowana litera i duch tymczasowej konstytucji. Jednakże Aleksander Kwaśniewski uważał, że praktyka z czasów prezydentury Wałęsy powinna być utrzymana (już w trakcie powstawania rządu Oleksego prezentował podobne stanowisko). Odmienność poglądów premiera i prezydenta elekta była przyczyną krótkotrwałego napięcia w relacjach między nimi. Sprawę tzw. resortów prezydenckich ostatecznie rozstrzygnęła dopiero zmiana rządu i objęcie stanowiska premiera przez Włodzimierza Cimoszewicza. Zob.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 239; R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 249.

¹⁷⁶ G. RYDLEWSKI: *Rządzenie koalicyjne w Polsce (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*. Warszawa 2000, s. 41. Wiesława Jednaka wskazuje cztery obszary, w których wystąpiły konflikty

ných obszarów kontrowersje pojawiły się już w trakcie tworzenia rządu, powracając co pewien czas z mniejszym bądź większym natężeniem (np. odwołanie we wrześniu 1996 roku rekomendowanego przez PSL Jacka Buchacza ze stanowiska ministra współpracy gospodarczej z zagranicą, zmiany personalne związane z wprowadzeniem reformy centrum administracyjno-gospodarczego rządu czy zwlekanie przez premiera z rekomendowaną przez PSL zmianą na stanowisku ministra rolnictwa w kwietniu 1997 roku). Z kolei napięcia w drugim z wymienionych obszarów przejawiały się chociażby tym, że parlamentarzyści koalicji głosowali przeciwko legislacyjnym propozycjom rządu lub zgłaszali projekty ustaw konkurencyjne względem przedstawionych przez Radę Ministrów. Jako przykład tego typu sytuacji można wskazać sejmowe głosowanie z października 1996 roku, gdy przy akceptacji posłów PSL przyjęto czterostopniową skalę podatkową autorstwa Unii Pracy, w sytuacji gdy rząd proponował trzy progi podatkowe. Ostatecznie sprawa została załatwiona pomyślnie dla rządu. Cała sytuacja wskazywała jednak, że parlamentarne zaplecze rządu było bardzo chimeryczne, co nie gwarantowało gabinetowi pełnej stabilności. Potwierdzeniem tego było wydarzenie, które miało miejsce miesiąc przed wyborami parlamentarnymi w 1997 roku. Otóż posłowie PSL złożyli wniosek o votum nieufności wobec Rady Ministrów, co świadczyło nie tylko o złych relacjach między koalicjantami, ale zacierało także różnice pomiędzy rządzącymi i opozycją. Składając wniosek, posłowie PSL wyręczali niejako opozycję, co wskazywało, że aktorzy polskiej sceny politycznej jeszcze nie do końca dobrze rozumieli demokratyczne reguły gry. Wniosek ten nie zyskał wprawdzie poparcia większości sejmowej, ale kładł się cieniem na funkcjonowaniu koalicji SLD-PSL¹⁷⁷.

Gdy pod koniec 1995 roku Sojusz Lewicy Demokratycznej uzyskał kontrolę nad wszystkimi organami „Dużego Trójkąta Władzy”, reżim polityczny *sensu stricto* zaczął funkcjonować na zasadach zbliżonych do modelu premierowsko-prezydenckiego. Prezydent nie rościł sobie prawa do kształtowania personalnego składu rządu, co nie znaczy, że został pominięty w procesie tworzenia gabinetu. W aspekcie politycznym z kolei występowała zbieżność pomiędzy obydwojoma organami egzekutywy. Oczywiście miało to wpływ na zacieśnienie współpracy na linii prezydent – rząd, co oznaczało zasadniczą zmianę w stosunku do okresu prezydentury Wałęsy. Jerzy J. Wiatr podkreśla, że nie tylko ideologiczna bliskość, ale również osobista przyjaźń pomiędzy Kwaśniewskim i Cimoszewiczem była

pomiędzy koalicjantami: 1) decyzje personalne; 2) sposób rekonstrukcji rządu w związku z realizacją reformy centrum; 3) decyzje dotyczące sektora rolnego; 4) reforma administracji terenowej. Zob.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 240.

¹⁷⁷ Na temat wniosku o wyrażenie votum nieufności Radzie Ministrów, a także o konfliktach w koalicji SLD-PSL w okresie działalności rządu Włodzimierza Cimoszewicza zob. szerzej: D. SIEKLUCKI: *Partie lewicy...*, s. 63–72.

podstawą „idealnych warunków do skutecznej współpracy”¹⁷⁸. Personalny aspekt relacji pomiędzy obydwojema politykami pozwalał prezydentowi osiągać zamierzone cele bez konieczności konfrontacji z rządem. Przykładem tego mogła być szczególnie aktywność prezydenta Kwaśniewskiego w sferze relacji z podmiotami międzynarodowego otoczenia Polski, co nie spotkało się z oporem ze strony rządu. Poza tym głowa państwa odgrywała istotną rolę w procesach podejmowania decyzji na poziomie rządowym. Nie zawsze ten wpływ miał charakter formalny, co jednak nie zmienia faktu, że prezydent nie został zepchnięty na margines życia politycznego, a jego rola zdecydowanie nie ograniczała się do wykonywania zadań o charakterze symbolicznym czy ceremonialnym. W literaturze przedmiotu podkreśla się chociażby udział Kwaśniewskiego w nominacji Marka Belki na stanowisko ministra finansów po złożeniu dymisji przez Kołodkę¹⁷⁹.

Nieco bardziej skomplikowane były relacje pomiędzy rządem a parlamentem. Niski poziom spójności wewnętrznej koalicji gabinetowej stanowił istotny czynnik ograniczający skuteczność rządzenia. Nie oznacza to, że pozycja parlamentu została zmarginalizowana. Uzewnętrzniły się jednak braki w zakresie zrozumienia zasad funkcjonowania demokracji przez niektórych aktorów sceny parlamentarnej. Szczególnie widoczna, poprzez zacieranie się różnicy pomiędzy rządzącymi i opozycją, była obecność zachowań komplikujących czytelność mechanizmów egzekwowania odpowiedzialności rządu.

4.8. Przesunięcie w stronę reżimu parlamentarnego

Janusowe oblicze wykreowanego na gruncie Małej konstytucji wzorca relacji między parlamentem, prezydentem i rządem wskazywało na istotność czynnika kontekstowego w kształtowaniu empirycznego modelu demokratycznego reżimu politycznego pomiędzy grudniem 1992 roku i październikiem 1997 roku. Okres niespełna pięciu lat obowiązywania tymczasowej konstytucji stanowił kolejny etap testowania rozmaitych formalnych i nieformalnych instytucji determinujących charakter empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto*. Konstytucyjne ramy relacji między organami „Dużego Trójkąta Władzy” okazywały się zaledwie jednym z wielu elementów rozstrzygających o jego specyfice. Polityczna struktura parlamentu (zwłaszcza sejmu), realizowany model oraz poziom spójności koalicji gabinetowych, mające odbicie w sferze behawioralnej ambicje indywidualnych i zbiorowych aktorów politycznych, intensywność konfliktu pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy, istotność podziału postkomunistycznego dla

¹⁷⁸ Cyt. za: J.J. WIATR: *President in the Polish Parliamentary Democracy*. „Politička misao” 2000, Vol. 37, no 5, s. 94.

¹⁷⁹ B. DZIEMIDOK, B. SZMULIK: *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza...*, s. 188.

kształtowania wzorców rywalizacji politycznej to elementy, które – obok reguł konstytucyjnych – okazały się najbardziej relewantne w analizowanym obszarze.

W dobie obowiązywania tymczasowej konstytucji z 1992 roku niewątpliwie zauważyć można było daleko posuniętą niestabilność reguł wyznaczających relacje między parlamentem, prezydentem i rządem, ale jednocześnie wraz z upływem czasu zauważalne było postępujące przesuwanie się reżimu politycznego *sensu stricto* w kierunku bieguna parlamentarnego. Zobrazować to można, wykorzystując indeks przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*. W tym celu okres pomiędzy grudniem 1992 roku i październikiem 1997 roku podzielono na cztery części odpowiadające funkcjonowaniu kolejnych gabinetów (zob. tabela 13).

Pierwszy wskaźnik, który odnosi się do struktury władzy wykonawczej, podkreśla jej dualistyczny charakter. W związku z tym kluczowe znaczenie ma ocena tego, komu przypadła rola szefa egzekutywy – prezydentowi czy premierowi. Kwestia ta jest oczywista. Mimo podejmowanych przez Wałęsę prób pozakonstytucyjnego poszerzania zakresu uprawnień głowy państwa nie udało mu się przejąć roli szefa egzekutywy. W związku z tym pierwszemu wskaźnikowi należy przypisać wartość „-1”. Nie oznacza to, że relacje prezydenta Wałęsy z kolejnymi premierami kształtowały się identycznie. W tym względzie występowały daleko idące różnice, na co zwrócono uwagę we wcześniejszych fragmentach niniejszego rozdziału. Zwłaszcza w okresie funkcjonowania rządu Suchockiej symptomy wskazujące na prawdopodobieństwo przejścia przez prezydenta kierownictwa nad egzekutywą były szczególnie liczne. W znacznej mierze wynikały one ze słabości parlamentarnego zaplecza rządu oraz słabej instytucjonalizacji tworzących go partii politycznych. Ostatecznie Suchocka utrzymała jednak status szefa egzekutywy. Utworzona po wyborach parlamentarnych w 1993 roku koalicja SLD-PSL, mimo napięć wewnętrznych, z użyciem innych środków, niż wykorzystywał rząd Suchockiej, potrafiła skutecznie powstrzymywać aspiracje Wałęsy do przewodzenia egzekutywie. Z kolei po objęciu w 1995 roku urzędu prezydenta przez Kwaśniewskiego kwestia przewodnictwa egzekutywie nie budziła już wątpliwości. Nowy prezydent nie przejawiał aspiracji do podważania pozycji premiera w tym względzie.

Drugi wskaźnik dotyczy zagadnienia powoływania premiera oraz pozostałych członków rządu. Praktyka polityczna w okresie obowiązywania Małej konstytucji była w tym względzie bardzo bogata, dostarczając szerokiego wachlarza rzeczywistych reguł wpływających na specyfikę relacji pomiędzy sejmem, prezydentem i rządem. Z jednej strony przestrzegano zasady, że w procesie powoływania rządu aktywnie uczestniczy prezydent, dysponując prerogatywą w zakresie desygnowania Prezesa Rady Ministrów, z drugiej jego propozycja musiała (a w zasadzie powinna) uwzględniać układ sił politycznych w sejmie. Ostatecznie efektywność decyzji głowy państwa weryfikowana była bowiem koniecznością uzyskania przez rząd parlamentarnej inwestytury (zatem wskaźnik trzeci w każdym z czterech wyodrębnionych okresów będzie miał wartość „-2”).

Procesy tworzenia kolejnych gabinetów w analizowanym okresie komplikowały się w związku z nieprecyzyznością przepisów konstytucyjnych dotyczących wpływu prezydenta na kształtowanie personalnego (pośrednio także politycznego) składu rządu. Zagadnienie to dotyczyło przede wszystkim tzw. resortów prezydenckich, ale również przejawiało się w działaniach Wałęsy dążącego do zagwarantowania sobie – wbrew założeniom konstytucyjnym – prawa rozstrzygania o obsadzie pozostałych stanowisk ministerialnych. W konsekwencji przebieg procesów tworzenia gabinetów nie mieścił się w prawnych ramach wyznaczonych przepisami Małej konstytucji.

Rząd Suchockiej został utworzony jeszcze na podstawie przepisów znowelizowanej ustawy zasadniczej z 1952 roku. Jak wiadomo, już wówczas prezydent Wałęsa wpłynął na obsadę części stanowisk ministerialnych, jednocześnie blokując powołanie kandydata koalicji gabinetowej na stanowiska ministra kultury i sztuki. W związku z tym, że wejście w życie Małej konstytucji nie spowodowało zmiany rządu, przyjęto, że wskaźnik drugi dla okresu działalności gabinetu Suchockiej (zgodnie z ustaleniami z poprzedniego rozdziału) będzie miał wartość „1”.

Identyczną wartość należy przypisać temu wskaźnikowi w odniesieniu do procesów tworzenia rządów Pawłaka i Oleksego. Mimo że obydwa gabinety opierały się na większościowej koalicji, to jednak Wałęsie udało się zachować wpływ na obsadę tzw. resortów prezydenckich. W odniesieniu do rządu, na czele którego stał lider PSL, wynikało to ze świadomej decyzji koalicjantów, akceptujących korzystną dla głowy państwa interpretację art. 61 Małej konstytucji. W przypadku rządu Oleksego prezydenci faworyci stanęli wprawdzie na czele resortów spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych i obrony narodowej, ale stworzono już pozory, że ostateczne rozstrzygnięcie należy do premiera (prezydent wskazał po trzech kandydatów do objęcia kierownictwa w MSZ i MON).

Okoliczności tworzenia rządów Suchockiej, Pawłaka i Oleksego potwierdziły, że prezydent mający realny wpływ na wybór przynajmniej niektórych członków gabinetu, bądź podejmujący skuteczne działania na rzecz zablokowania części kandydatur, stawał się, obok sejmu (ugrupowań politycznych posiadających reprezentację w izbie niższej parlamentu), głównym podmiotem negocjacji dotyczących tworzenia rządu¹⁸⁰. Udział w nich dwóch podmiotów czerpiących legitymację bezpośrednio z woli suwerena otwierał szeroki wachlarz możliwości w zakresie ułożenia wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem (sejmem) i prezydentem. Jak wskazuje Yu-Shan Wu, dla ich charakteru rozstrzygająca jest gotowość obydwu organów do ustępstw bądź wybór strategii konfrontacyjnej¹⁸¹.

¹⁸⁰ R. MAGNI-BERTON: *Reassessing Duvergerian Semi-Presidentialism: An Electoral Perspective*. "Comparative European Politics" 2013, Vol. 11, no 2, s. 224.

¹⁸¹ YU-SHAN WU: *Semi-Presidentialism and Nascent Democracies as a Research Agenda*. Paper presented at the 20th World Congress of International Political Science Association, Fukuoka, July 9–12, 2006, s. 7, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5297.pdf [dostęp: 15.08.2012].

W opisywanych przypadkach dominowała ta druga, powodując, że procesy tworzenia gabinetów, a zwłaszcza kształtowania ich składów personalnych, stawały się obszarem rywalizacji pomiędzy sejmem i głową państwa.

Zupełnie inaczej przebiegał proces tworzenia gabinetu Cimoszewicza. Prezydent Kwaśniewski przeprowadził rozmowy z przedstawicielami ugrupowań parlamentarnych, po czym desygnował na stanowisko Prezesa Rady Ministrów dotychczasowego wicemarszałka Sejmu RP. Głównym argumentem na rzecz wskazania kandydatury Cimoszewicza był fakt, że legitymował się on poparciem większości parlamentarnej. Poza tym prezydent nie ingerował w proces kreowania składu personalnego gabinetu, tak jak robił to jego poprzednik. Takiej postawie prezydenta z pewnością sprzyjał fakt, że większość parlamentarna i premier reprezentowali to samo środowisko polityczne, co głowa państwa. Nie bez znaczenia była także kwestia przyjętego stylu sprawowania urzędu przez szefa rządu, który opierał się na przekonaniu o konieczności kierowania „silną ręką” pracami Rady Ministrów, co na etapie tworzenia rządu skutkowało m.in. relatywnie szerokim wpływem premiera na obsadę poszczególnych stanowisk ministerialnych. W tej sytuacji wskaźnik drugi powinien przyjąć wartość „-1”, co oznaczało przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto* w kierunku bieguna parlamentarnego, choć jednocześnie mieszczącego się w koncepcji modelu premierowsko-prezydenckiej odmiany semiprezydencjalizmu.

Wskaźnik czwarty powiązany jest z zagadnieniem egzekwowania odpowiedzialności politycznej egzekutywy, a w przypadku jej dualistycznej struktury uwaga powinna się koncentrować na rządzie. Doświadczenia z okresu obowiązywania Małej konstytucji okazały się w tym względzie bardzo bogate. Wpisywały się one w założenia semiprezydencjalizmu, ale jednocześnie potwierdzały słuszność spostrzeżenia Antoszewskiego, że cechą charakterystyczną tego modelu demokratycznego reżimu politycznego są „nie tyle jego instytucjonalne rozwiązania, ile sposób, w jaki wykonuje swoje uprawnienia prezydent”¹⁸². Jak zaś wiadomo, styl sprawowania urzędu prezydenta jest determinowany wieloma czynnikami, których znakiem rozpoznawczym jest zmienność, co z kolei przekłada się na wewnętrzne przemiany empirycznego modelu semiprezydencjalizmu.

W okresie poddanym analizie w niniejszym rozdziale kwestie egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu na gruncie praktycznym były skomplikowane. Po pierwsze, w przypadku rządów Suchockiej, Pawlaka i Oleksego spowodowane to było obecnością w nich „ludzi prezydenta”. Niejako w sposób naturalny powodowało to zmiany typowego, wewnątrzrządowego układu podporządkowania ministrów premierowi. W przypadku szefów tzw. resortów prezydenckich ów wewnątrzrządowy mechanizm został zmarginalizowany, z jednoczesnym wyeksponowaniem ich zależności i podporządkowania prezydentowi. W ten sposób

¹⁸² Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *Metodologiczne aspekty badań nad systemami rządzenia*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014, s. 27.

w odniesieniu do odpowiedzialności ministrów spraw wewnętrznych, obrony narodowej i spraw zagranicznych dostrzec można było jej trójkierunkowość (przed sejmem, przed premierem i przed prezydentem). Dotyczyło to jednak odpowiedzialności indywidualnej członków rządu, a nie odpowiedzialności solidarnej całego gabinetu. Po drugie, konstytucyjny mechanizm egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu charakteryzował się dwupoziomowością rozstrzygnięć. Generalnie rząd ponosił odpowiedzialność przed sejmem, jednakże gdy w izbie tej powstałaby większość negatywna zdolna odwołać rząd, ale równocześnie niebędąca w stanie wyłonić nowego premiera, wówczas prezydent dysponowałby możliwością zablokowania decyzji sejmu, sięgając po uprawnienie do jego rozwiązania. Po trzecie, rzeczywiste reguły obowiązujące w opisywanym obszarze uzależnione były w znacznej mierze od specyfiki rywalizacji politycznej na arenie parlamentarnej.

Okoliczności i następstwa wyrażenia przez sejm votum nieufności rządowi Suchockiej potwierdziły zdolność prezydenta do zablokowania decyzji sejmu dotyczącej zdymisjonowania gabinetu. W związku z tym wskaźnikowi czwartemu należy przypisać wartość „1”. Po wyborach parlamentarnych z 1993 roku sytuacja uległa zmianie w związku z powstaniem większościowej koalicji SLD-PSL. Jej arytmetyczny potencjał umożliwiał pozbawienie prezydenta rzeczywistych zdolności blokowania decyzji sejmu w kwestii egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu. Przewagę sejmu nad prezydentem gwarantowało konstruktywne votum nieufności. Mechanizm ten został skutecznie zastosowany na początku 1995 roku, prowadząc do objęcia stanowiska premiera przez Oleksego. Mimo że współpraca między koalicjantami nie zawsze układała się poprawnie, to przez całą kadencję byli oni w stanie w ten sposób powstrzymywać ewentualne próby blokowania przez prezydenta decyzji sejmu dotyczących odwołania rządu. Dlatego w przypadku okresów wyznaczonych funkcjonowaniem gabinetów Pawlaka i Oleksego wskaźnikowi czwartemu przypisano wartość „-1”.

Po objęciu urzędu prezydenta przez Kwaśniewskiego w zasadzie zniknął problem odpowiedzialności ministrów przed prezydentem, odpowiedzialność rządu zaś sprowadzała się do relacji pomiędzy nim a sejmem. Konstytucyjny mechanizm zbudowany na założeniu możliwości blokowania przez prezydenta niekorzystnych z punktu widzenia rządu rozstrzygnięć sejmu dotyczących funkcjonowania gabinetu w warunkach kumulacji władzy stracił na znaczeniu. W rzeczywistości działalność rządu w wymiarze temporalnym uzależniona była wyłącznie od woli większości sejmowej. Dlatego opisywany wskaźnik w okresie funkcjonowania rządu Cimoszewicza przyjął wartość „-2”, co potwierdzało ewolucję reżimu politycznego *sensu stricto* w stronę rozwiązań charakterystycznych dla modelu parlamentarnego.

Kolejny wskaźnik, dotyczący sposobu wyboru głowy państwa, miał od 1990 roku niezmiennie tę samą wartość „2”, co wskazuje na wykorzystanie rozwiązania typowego dla prezydencjalizmu i semiprezydencjalizmu. Natomiast

wskaźnik szósty, odnoszący się do zagadnienia wpływu egzekutywy na czas udzielonych parlamentowi pełnomocnictw, potwierdzał utrzymanie założenia o realizacji zasady podziału władzy w wersji „liberalnej”. Prezydent jako organ władzy wykonawczej mógł korzystać z uprawnienia do rozwiązania parlamentu przed upływem konstytucyjnego terminu jego działalności. Wprawdzie na gruncie reguł formalnych wprowadzono w tym względzie ograniczenia w porównaniu do okresu 1989–1992, niemniej jednak nadal prezydent mógł korzystać z tych uprawnień fakultatywnie przy okazji zaistnienia określonych faktów. Wspomniane już okoliczności rozwiązania sejmu przez Wałęsę w maju 1993 roku potwierdzały realną możliwość sięgnięcia przez prezydenta po opisywane uprawnienie, uznawane za jedną z „prerogatyw największego kalibru”¹⁸³. Główną przyczyną relatywnej łatwości, z jaką głowa państwa mogła wykorzystać przysługujące jej kompetencje w tym obszarze, była fragmentaryzacja Sejmu I kadencji (w ówczesnej sytuacji formalne ograniczenia traciły na znaczeniu). Brak wykrystalizowanych wzorców rywalizacji politycznej powodował, że w sejmie nie powstała większość, która byłaby w stanie uniemożliwić prezydentowi podjęcie skutecznych działań na rzecz rozwiązania parlamentu. Nie można też zapominać o niskiej kulturze politycznej elity parlamentarnej, nie do końca zdającej sobie sprawę z konsekwencji swoich decyzji. Dlatego w odniesieniu do okresu funkcjonowania rządu Suchockiej wskaźnikowi szóstemu należy przypisać wartość „–1”.

Sytuacja uległa zmianie po wyborach parlamentarnych w 1993 roku. Większościowa koalicja SLD-PSL zwracała uwagę na to, by nie dostarczyć prezydentowi Wałęsie pretekstu do rozwiązania parlamentu. W związku z powyższym uprawnienia głowy państwa w analizowanym obszarze zostały faktycznie ograniczone tak dalece, że właściwie pozbawione były potencjału władczego. Postawa koalicji rządzącej uniemożliwiała prezydentowi sięgnięcie po formalnie przysługujące mu kompetencje, czyniąc je wyłącznie pustym zapisem. W odniesieniu do prezydenckiej prerogatywy rozwiązania sejmu taką moc blokującą miało m.in. wykorzystanie przez koalicję SLD-PSL instytucji konstruktywnego wotum nieufności w celu zastąpienia rządu Pawłaka gabinetem Oleksego. Faktycznego pozbawienia prezydenta możliwości korzystania z przysługującego mu prawa do rozwiązania sejmu nie zmieniało nawet to, że Wałęsa wielokrotnie „straszył” rozwiązaniem parlamentu. W rzeczywistości nie dysponował jednak możliwością sięgnięcia po tę prerogatywę, nie naruszając jednocześnie przepisów konstytucyjnych. W konsekwencji wskaźnikowi szóstemu dla okresu funkcjonowania dwóch pierwszych gabinetów koalicji SLD-PSL należy przypisać wartość „1”.

Z kolei po objęciu urzędu prezydenta przez Kwaśniewskiego koalicjanci nie musieli koncentrować się już na blokowaniu kompetencji głowy państwa do

¹⁸³ Cyt. za: R. GRACZYK: *Konstytucja dla Polski...*, s. 97.

rozwiązania sejmu. W tym przypadku „czynnikiem dodatkowo chroniącym” parlament był fakt politycznej zbieżności między prezydentem i głównym ugrupowaniem koalicyjnym. W związku z tym wskaźnikowi szóstemu w odniesieniu do okresu funkcjonowania rządu Cimoszewicza nadano wartość „-1”.

W końcu konieczne jest przyjrzenie się kwestii objętej siódmym wskaźnikiem. Jest on ściśle powiązany z realizowaną koncepcją podziału władzy i obrazuje wpływ egzekutywy na kształtowanie agendy parlamentarnej oraz efekty ustawodawczej działalności parlamentu. Przede wszystkim należy odnotować, że pod względem ilościowym w okresie obowiązywania Małej konstytucji rządowe projekty ustaw nie dominowały nad legislacyjnymi propozycjami pozostałych podmiotów uprawnionych do korzystania z inicjatywy ustawodawczej (liczonych łącznie). W odniesieniu do rządu Suchockiej kwestia ta nie jest zaskoczeniem, wynikała bowiem z faktu, że był to rząd mniejszościowy, a poza tym tworzącą go koalicję cechował niski poziom spójności wewnętrznej. Dodatkowo legislacyjna skuteczność rządu również była niska, na co jednak z pewnością olbrzymi wpływ miało wcześniejsze zakończenie działalności parlamentu. Z kolei prezydent Wałęsa w okresie funkcjonowania tego rządu, ale już po wejściu w życie Małej konstytucji, skorzystał pięć razy z prawa weta ustawodawczego i tylko raz sejmowi udało się ponownie uchwalić ustawę (przy czym tylko w jednym przypadku veto nie zostało odrzucone, a w trzech kolejnych nie zostało rozpatrzone przez sejm). Dlatego dla analizowanego okresu wskaźnikowi siódmemu przypisano wartość „1”, co odzwierciedla ograniczoną w rzeczywistości zdolność rządu do kształtowania agendy parlamentarnej oraz stosunkowo niewielkie wykorzystanie weta ustawodawczego przez głowę państwa.

Co ciekawe, większościowy charakter kolejnych trzech gabinetów nie przełożył się na radykalny wzrost liczby rządowych projektów ustaw. Kolejne rządy były autorami 344 z 819 wniesionych do Sejmu II kadencji projektów ustaw, a więc zaledwie 42%¹⁸⁴. Jednocześnie najwięcej projektów rządowych zostało złożonych w pierwszym roku działalności Sejmu II kadencji (99), a w kolejnych latach odnotowywano systematyczny spadek ich liczby (w drugim roku – 94, w trzecim – 76, a w czwartym – 75). Skumulowanie przez SLD kontroli nad trzema organami „Dużego Trójkąta Władzy” nie przełożyło się więc na wzrost aktywności rządu w sferze odnoszącej się do kształtowania agendy parlamentarnej. Ówczesną sytuację trudno uznać za typową. W większości reżimów parlamentarnych i semiprezydenckich realizowana jest bowiem „zasada 90%”, która

¹⁸⁴ Należy dodać, że prezydent w tym okresie skorzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej 27 razy. Dane ilościowe dotyczące różnych etapów procesu ustawodawczego w okresie funkcjonowania Sejmu II kadencji i Senatu III kadencji podano za: D. CHRZANOWSKI, W. ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI: *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*. „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25), s. 31–69.

na gruncie praktyki przejawia się tym, że co najmniej 60% ogółu projektów ustaw stanowią propozycje rządowe, a 80% z nich staje się obowiązującym prawem¹⁸⁵.

Wprawdzie liczba wniesionych przez rząd projektów ustaw świadczyć mogła o wewnętrznej słabości koalicji, przejawiającej się niskim poziomem wzajemnego zaufania koalicjantów, którym trudno było uzgodnić wspólne stanowisko w wielu kwestiach, ale skuteczność rządowej inicjatywy była już wysoka, sięgając 88%. Świadczyło to o postępującej stabilności rządów, czerpiących swoją siłę z poparcia większości parlamentarnej¹⁸⁶.

Przyglądając się z kolei reakcjom prezydenta na efekty legislacyjnej działalności parlamentu, należy zwrócić uwagę, że w okresie funkcjonowania Sejmu II kadencji głowa państwa 19 razy skorzystała z weta ustawodawczego (17 razy sięgał po ten środek Wałęsa i dwa razy Kwaśniewski)¹⁸⁷. Tylko w czterech przypadkach sejmowi nie udało się ponownie uchwalić ustawy. Sytuacje te miały miejsce w okresie działalności rządu Pawlaka. W pozostałych przypadkach większość sejmowa skutecznie odrzucała prezydenckie weta, dwa wnioski zaś złożone przez Kwaśniewskiego nie zostały rozpatrzone ze względu na zakończenie kadencji¹⁸⁸.

Jak już podkreślano wcześniej, specyfika korzystania przez prezydenta Wałęsę z uprawnienia do występowania z wnioskiem o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy nierzadko wykorzystywana była jako element blokowania wejścia w życie aktów prawnych, których założeń i rozstrzygnięć głowa państwa nie podzielała. W czasie działalności Sejmu II kadencji prezydent siedem razy skorzystał z tego uprawnienia, przy czym w pięciu przypadkach zgłosił on zarówno veto, jak i wniosek do Trybunału Konstytucyjnego.

Okazuje się zatem, że w trakcie II kadencji Sejmu RP egzekutywa dysponowała większą niż w okresie funkcjonowania rządu Suchockiej realną możliwością wpływu w zakresie kształtowania i kontrolowania agendy parlamentarnej. Jednocześnie, mimo że w świetle przepisów konstytucyjnych do przełamania prezydenckiego weta potrzebna była większość 2/3 w sejmie, nie była to bariera uniemożliwiająca zablokowanie sprzeciwu głowy państwa. To, że koalicja SLD-PSL dysponowała przez całą kadencję prawie 300 mandatami w sejmie, czyniło konstytucyjną barierę łatwą do złamania. Dlatego wartość wskaźnika siódmego dla okresu działania Sejmu II kadencji wynosi „-1”.

¹⁸⁵ D.M. OLSON: *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*. Przeł. J.S. KUGLER. Warszawa 1998, s. 97.

¹⁸⁶ R. GLAJCAR: *Parlament w okresie transformacji...*, s. 173.

¹⁸⁷ Aleksander Kwaśniewski po objęciu urzędu prezydenta wycofał dwa wnioski o ponowne uchwalenie ustawy, złożone przez jego poprzednika, Lecha Wałęsę. Wnioski te dotyczyły: ustawy o zmianie ustawy o przejęciu majątku byłej Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej oraz ustawy o ochronie zdrowia przed następstwami używania tytoniu i wyrobów tytoniowych. Zob.: *Proces legislacyjny, II kadencja Sejmu RP. Wnioski Prezydenta...*

¹⁸⁸ Obydwa wnioski o ponowne uchwalenie ustawy zostały złożone 1 października 1997 roku, a więc dziesięć dni po wyborach do Sejmu III kadencji. Zob.: ibidem.

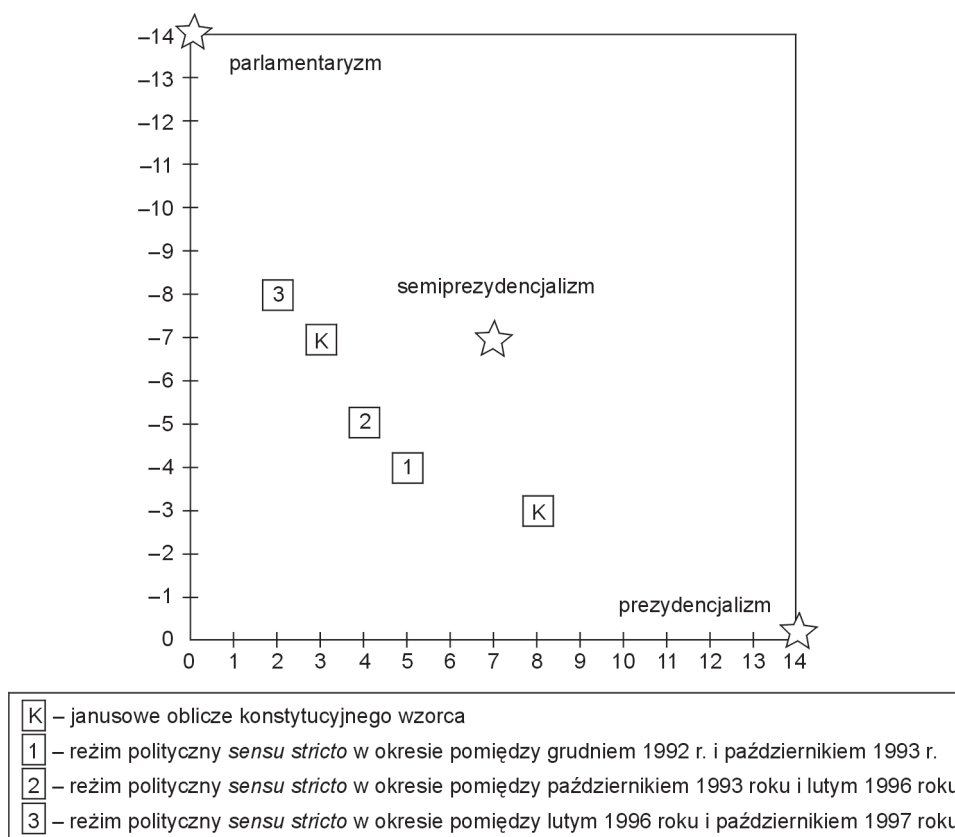
Tabela 13. Wartości wskaźników indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* w okresie od grudnia 1992 roku do października 1997 roku

Wskaźnik	Sejm I kadencji Senat II kadencji	Sejm II kadencji Senat III kadencji		
	Lech Wałęsa			Aleksander Kwaśniewski
	Hanna Suchocka	Waldemar Pawlak	Józef Oleksey	Włodzimierz Cimoszewicz
1	-1	-1	-1	-1
2	1	1	1	-1
3	-2	-2	-2	-2
4	1	-1	-1	-2
5	2	2	2	2
6	-1	1	1	-1
7	1	-1	-1	-1
Razem	5/-4	4/-5	4/-5	2/-8

Źródło: Opracowanie własne.

Na podstawie przeprowadzonej w niniejszym rozdziale analizy można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, empiryczny reżim polityczny *sensu stricto* nie odzwierciedlał w pełni konstytucyjnego wzorca. Wydawać by się mogło, że zbliżenie obydwu nastąpiło w ostatnim z wyodrębnionych w tabeli 13 okresów. Wówczas rzeczywiście sumy wartości liczbowych przypisanych poszczególnym wskaźnikom i odzwierciedlających obecność oraz natężenie rozwiązań typowych dla parlamentaryzmu i prezydencjalizmu w odniesieniu do wzorca konstytucyjnego i empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto* były zbliżone. W związku z tym w przestrzeni wyznaczonej triadą parlamentaryzm – semiprezydencjalizm – prezydencjalizm obydwa przypadki są nieodległe od siebie (wykres 3). Nie oznacza to, że w tym okresie konstytucyjny wzór znalazł pełne odzwierciedlenie na gruncie praktyki politycznej. Poziom odchylenia empirycznego reżimu politycznego od konstytucyjnego wzorca wyniósł dla okresu pomiędzy grudniem 1992 roku i październikiem 1993 roku (działalność rządu Suchockiej) 18%. Jego skala była identyczna w odniesieniu do okresu między lutym 1996 roku i październikiem 1997 roku (działalność rządu Cimoszewicza). Należy jednak podkreślić, że kierunek odchylenia w obydwu przypadkach był odwrotny. W badanym okresie odchylenie było największe w okresie między październikiem 1993 roku i lutym 1996 roku (działalność rządów Pawlaka i Oleksego) i wyniosło 24%.

Po drugie, wraz z upływem czasu zaznaczała się ewolucja w kierunku parlamentarnym, co jednak nie było równoznaczne z pełną implementacją mechanizmów charakteryzujących ten model reżimu politycznego. Właściwie należałoby mówić o umacnianiu się premierowsko-prezydenckiej odmiany se-



Wykres 3. Przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto* w okresie od grudnia 1992 roku do października 1997 roku

Źródło: Opracowanie własne.

miprezydencjalizmu. Po trzecie, na rzeczywisty charakter reżimu istotny wpływ miały uwarunkowania kontekstowe, wśród których najważniejsze okazały się: system partyjny na poziomie parlamentarnym, specyfika wzorców rywalizacji politycznej, ambicje indywidualnych i zbiorowych podmiotów politycznych, a także kalendarz wyborczy związany z elekcją prezydencką i parlamentarną. Po czwarte, wysokie natężenie konfliktu w obrębie „Dużego Trójkąta Władzy”, które występowało zwłaszcza w pierwszych trzech okresach, determinowało przebieg rywalizacji o kształt podłoża instytucjonalnego. Po piąte, charakterystyczną cechą tej rywalizacji było duże znaczenie reguł nieformalnych, które wypierały i zastępowały reguły formalne. Po szóste, doświadczenia z okresu obowiązywania Małej konstytucji determinowały kierunek prac nad konstytucją III RP.

Rozdział 5

Reżim polityczny *sensu stricto* w dobie konsolidacji demokracji (1997–2015)

5.1. Konstytucja i demokratyczna konsolidacja

We współczesnej literaturze politologicznej pojęcie „konsolidacji” wartościowane jest pozytywnie. Głównym powodem takiego stanu rzeczy jest jego zestawienie z innym pojęciem, którego pozytywny wydźwięk nie jest podawany w wątpliwość, a mianowicie z „demokracją”. W konsekwencji „konsolidacja demokracji” stała się jednym z częściej używanych pojęć, za którego pomocą badacze starają się zwrócić uwagę na poziom zaawansowania i okrzepnięcia demokratycznych reguł gry w ramach systemów politycznych objętych trzecią falą demokratyzacji. Samo zdefiniowanie tego pojęcia nie jest zadaniem łatwym, co w znacznej mierze wynika z braku uniwersalnej i powszechnie akceptowanej definicji demokracji oraz faktu, że konsolidacja również może być różnie rozumiana. Z jednej strony podkreśla się jej dynamiczny walor, związany z ruchem, dążeniem do czegoś, postępem, a z drugiej wskazuje się na jej celowościowy charakter, wyznaczony osiągnięciem zamierzonego stanu. Dlatego „konsolidacja demokracji” wyraża zarówno stabilność, pewność, ale jednocześnie jakościową zmianę, rozwój¹. Nie wchodząc ze względu na przedmiot niniejszego opracowania w szczegółowe zagadnienia związane z odmiennosiami w sposobie rozumienia tego pojęcia, przyjęto, że oznacza ono proces, w którego ramach demokratyczne reguły stają się powszechnie akceptowane i na tyle trwałe, że powrót do praktyk niedemokratycznych jest mało prawdopodobny. Proces ten jest wielowątkowy i wielotorowy, choć szczególnie eksponowana jest kwestia

¹ A. SCHEDLER: *Concepts of Democratic Consolidation*. Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico, 17–19 April 1997, s. 6–7, <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf> [dostęp: 11.03.2015].

politycznej instytucjonalizacji². Jak podkreśla Adam Przeworski, demokracja ma charakter skonsolidowany, jeśli istniejący układ instytucjonalny jest „jedyną grą w mieście” i żaden z jej uczestników nie wyobraża sobie działania poza demokratycznymi instytucjami³. Mając na względzie to, jak istotne jest umacnianie i legitymizacja instytucji demokratycznych, należy zwrócić uwagę na obiektywne trudności w zakresie jednoznacznego wskazania, w którym momencie demokracja wchodzi w fazę konsolidacji. Wydaje się, że trudność ta w znacznej mierze wynika z traktowania konsolidacji demokracji jako pewnego ideału, do którego odnoszone są empiryczne przypadki. Tymczasem poznawczo atrakcyjniejsze jest spojrzenie na nią przez pryzmat przebiegu procesów politycznych w ramach poszczególnych przypadków. Procesy te obejmują momenty, które można uznać za szczególnie relewantne w zakresie osiągnięcia celu, jakim jest konsolidacja demokracji⁴. Przejście przez momenty zwrotne i wejście w fazę konsolidacji demokracji identyfikować należy z początkiem nowego etapu rozwoju. W dalszej kolejności szczególnie istotnego znaczenia nabiera czas, gdyż utrzymywanie się demokratycznych instytucji przez dłuższy okres stanowi istotny argument na rzecz uznania, że są one wykorzystywane już nie tyle „z konieczności”, ile przede wszystkim „z przyzwyczajenia”⁵. To z kolei stanowi najlepsze potwierdzenie „zakorzenienia się” demokracji na poziomie reguł, przekonań i zachowań⁶.

Ważnym elementem, wpływającym na przebieg opisywanych procesów, jest układ instytucjonalny, obejmujący formalne i nieformalne reguły wyznaczające obszar działania poszczególnych aktorów politycznych, a w związku z tym kształtujące przestrzeń określaną mianem praktyki politycznej. W ramach stabilizującego się porządku demokratycznego odzwierciedleniem tego są m.in. decyzje zmierzające do wykreowania bądź umocnienia konstytucyjnych podstaw funkcjonowania reżimu politycznego. Zagadnienie konsolidacji demokracji war-

² L. DIAMOND: *Toward Democratic Consolidation*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996, s. 238.

³ A. PRZEWORSKI: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge 1991, s. 26.

⁴ W tym względzie można by zaadaptować do warunków polskich koncepcję pomiaru konsolidacji demokracji, którą zaproponowali Mark J. Gasiorowski i Timothy J. Power. Obejmuje ona trzy wskaźniki, które po niewielkiej modyfikacji odnoszą się do: 1) przeprowadzenia drugiej powszechnej elekcji parlamentarnej (w konsekwencji wykreowanie krajowej egzekutywy), co dowodziłoby akceptacji reguł wartościujących pozytywnie wolne i uczciwe wybory; 2) zmiany rządzących (alternacji władzy na poziomie władzy wykonawczej) w oparciu o wzorzec konstytucyjny; 3) potwierdzenia stabilności instytucji demokratycznych na skutek upływu czasu (autorzy wskazują okres 12 lat). Zob. i por.: M.J. GASIOROWSKI, T.J. POWER: *The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence From the Third World*. „Comparative Political Studies” 1998, Vol. 31, no 6, s. 746–747.

⁵ D.A. RUSTOW: *Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model*. „Comparative Politics” 1970, Vol. 2, no 3, s. 363.

⁶ D. BEETHAM: *Legitymizacja władzy*. Przeł. J. SZCZUPACZYŃSKI. W: *Elity. Demokracja. Wybory*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1993, s. 7–9.

to zatem powiązać z kwestią uchwalenia konstytucji⁷. Jej tworzenie obejmuje bowiem projektowanie instytucji demokratycznych. Zarówno analiza pojawiających się wówczas propozycji, jak i ostateczna treść konstytucji stanowią ważne źródła informacji na temat przebiegu i charakteru reform demokratycznych. Treść konstytucji ma wpływ na stabilność i jakość demokracji, stanowiąc odzwierciedlenie dążeń tworzących ją sił politycznych, tradycji oraz dotychczasowego przebiegu procesów demokratyzacji⁸. W tym sensie kształtowanie konstytucyjnych ram polityki należy traktować jako istotny aspekt procesu konsolidacji demokracji⁹.

Z tego punktu widzenia tworzenie formalnych reguł funkcjonowania reżimu politycznego, ewoluującego w kierunku demokracji, rozpoczęło się w 1989 roku. John Mueller już w połowie lat 90. ubiegłego wieku doszedł do wniosku, że fundamentalne zmiany instytucjonalne w państwach Europy Środkowo-Wschodniej zostały zakończone. Podkreślał on, że dalsze ich funkcjonowanie i związane z tym przekształcenia w różnych obszarach życia społecznego dokonywać się będą już w warunkach wykrystalizowanej struktury politycznej i ekonomicznej¹⁰. Zgodnie z tym przeświadczeniem wejście w życie Małej konstytucji z 1992 roku można byłoby uznać za moment dopełniający transformacji na poziomie instytucji formalnych, a uchwalenie Konstytucji RP w 1997 roku stanowiłoby swego rodzaju potwierdzenie tego faktu.

Oceniając powyższy pogląd z perspektywy relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, wydaje się, że uchwalenie ustawy zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku miało nie tylko konfirmatywny charakter, ale przede wszystkim było zwieńczeniem ośmioletnich zabiegów zmierzających do stworzenia formalnego układu instytucjonalnego III RP. Z jednej strony odzwierciedlało i potwierdzało to kierunek dokonujących się zmian, z drugiej w istotnym zakresie korygowało tymczasowe rozwiązania obowiązujące na gruncie Małej konstytucji. Ustawa zasadnicza z 1997 roku stała się więc jednocześnie wyrazem ciągłości oraz zmiany dotychczasowych rozwiązań. Znalazły się w niej zarówno dotychczasowe instytucje, pozytywnie zweryfikowane praktyką polityczną okresu 1992–1997, jak i nowe

⁷ Szerzej na temat znaczenia konstytucji dla rozwoju demokratycznego oraz wpływu porządku demokratycznego na kształtowanie współczesnych konstytucji zob.: J. SZYMANEK: *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa 2006, s. 240–243.

⁸ Z. ELKINS: *Diffusion and the Constitutionalization of Europe*. "Comparative Political Studies" 2010, Vol. 43, no 8–9, s. 970–976.

⁹ Andrzej Antoszewski traktuje ustanowienie nowej konstytucji jako jedno z „wydarzeń krytycznych” w dynamicznie ujmowanym procesie konsolidacji demokracji. Zob.: A. ANTOSZEWSKI: *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16, s. 10, 13. Zob także: M. BARAŃSKI: *Transformacja ustrojowa. W: Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCYK. Katowice 2014, s. 70.

¹⁰ J. MUELLER: *Democracy, Capitalism, and the End of Transition*. In: *Postcommunism: Four Perspectives*. Ed. M. MANDELBAUM. New York 1996, s. 103.

mechanizmy oraz narzędzia ustrojowe. Razem stanowią one wyraz ideologicznych dążeń sił politycznych partycypujących w pracach organów przygotowujących konstytucję oraz bieżących ocen rzeczywistych reguł kształtujących relacje pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w okresie ustrojowego prowizorium¹¹.

Rozbieżności dotyczące poszczególnych elementów istotnych dla kształtowania normatywnych ram przyszłego reżimu politycznego *sensu stricto*, a także następująca w latach 1994–1997 ewolucja poglądów niektórych aktorów politycznych w zakresie konkretnych rozwiązań¹² powodowały, że dla uchwalenia konstytucji niezbędne było poszukiwanie kompromisu pomiędzy ugrupowaniami politycznymi posiadającymi reprezentacje w Zgromadzeniu Narodowym. Ostatecznie kompromis konstytucyjny zawarły: Sojusz Lewicy Demokratycznej, Polskie Stronnictwo Ludowe, Unia Pracy i Unia Wolności. Zwłaszcza postawa ostatniej partii zasługuje na uwagę, ponieważ kierownictwo jej poprzedniczki, Unii Demokratycznej, jeszcze na początku 1994 roku nie zamierzało legitymizować konstytucji, na której treść zasadniczy wpływ mogła mieć postkomunistyczna lewica¹³. Tymczasem widocznym znakiem zmiany stanowiska władz UW w drugiej połowie 1996 roku było nie tylko powstanie „łuku konstytucyjnego”, obejmującego partie centrolewicy, ale także nowa sytuacja, która dodatkowo potwierdzała wyjście SLD z izolacji wobec szerszego spektrum politycznego¹⁴.

Z merytorycznego punktu widzenia skład koalicji konstytucyjnej był logiczną konsekwencją podobieństw koncepcji przedstawionych przez tworzącą ją podmioty. Proponowały one oparcie reżimu politycznego *sensu stricto* na fundamentach modelu parlamentarnego, z jednoczesnym założeniem poszukiwania różnorodnych form jego racjonalizacji, mającej na celu stworzenie przede wszystkim funkcjonalnego układu instytucjonalnego. Jednocześnie nie sposób odmówić racji Jerzemu Jaskierni, gdy zwraca uwagę na zasadniczy koszt „kompromisu wewnętrznego”, którym były wzajemne ustępstwa uczestników koalicji w kwestiach konkretnych rozwiązań, co z kolei osłabiało spójność opracowywanego projektu. Jeśli jednak partiom „łuku konstytucyjnego” udało się znaleźć wspólny mianownik, to o „kompromisie zewnętrznym” z ugrupowaniami spoza koalicji konstytucyjnej nie sposób już było myśleć, albo też miał on charakter incydentalny¹⁵. Trzeba jednak zwrócić uwagę na to, że w fazie finalizowania

¹¹ K. ZUBA: *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*. Warszawa 2012, s. 49–50.

¹² L. GARLICKI, Z.A. GARLICKA: *Constitution Making, Peace Building, National Reconciliation. The Experience of Poland*. In: *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*. Eds. L.E. MILLER, L. AUCOIN. Washington 2010, s. 414.

¹³ W. OSIATYŃSKI: *Nadmiar legitymizacji*. W: R. CHRUSCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001, s. 224–225.

¹⁴ T. GODLEWSKI: *Lewica w polskim systemie partyjnym*. W: *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*. Red. K. KOWALCZYK, Ł. TOMCZAK. Toruń 2007, s. 75.

¹⁵ J. JASKIERNIA: *Wpływ kompromisu leżącego u podstaw Konstytucji RP na jej percepcję i propozycje zmian w latach 1997–2007*. W: *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*. Red. W. JAKUBOWSKI, T. SŁOMKA. Warszawa–Pułtusk 2008, s. 183–188.

prac nad konstytucją główna oś konfliktu pomiędzy koalicją konstytucyjną i ugrupowaniami będącymi w opozycji do niej dotyczyła przede wszystkim sfery symbolicznej, a nie rozstrzygnięć zasadniczo modyfikujących kształt reżimu politycznego *sensu stricto*¹⁶.

Uchwalenie przez Zgromadzenie Narodowe 2 kwietnia 1997 roku Konstytucji RP, a następnie jej przyjęcie w ogólnonarodowym referendum¹⁷, podpisanie 16 lipca przez Prezydenta RP i w końcu wejście w życie 17 października¹⁸, stanowiło zwieńczenie prawie ośmioletnich prac różnych gremiów dążących do stworzenia formalnych podstaw reżimu politycznego, opartych na demokratycznych zasadach, a jednocześnie będących potwierdzeniem całkowitego zerwania z konstytucjonalizmem ancien régime'u. Niewątpliwie moment ten uznać należy za ważną okoliczność z punktu widzenia konsolidacji demokracji. Warto jednak zauważyć, że w tym samym czasie wszystkie sąsiadujące z Polską państwa dawnego bloku wschodniego posiadały już nowe ustawy zasadnicze, symbolizujące zerwanie z konstytucjonalizmem socjalistycznym. Z jednej strony, będący charakterystycznym rysem transformacji ustrojowej w Polsce, przeciągający się okres prac nad nową ustawą zasadniczą świadczył o tym, że kwestia uregulowań konstytucyjnych mocno podzieliła scenę polityczną. Z drugiej, stosunkowo długi okres prowizorium ustrojowego stwarzał możliwość przetestowania wielu rozwiązań i uniknięcia ewentualnych błędów z pierwszych kilku lat transformacji. W ten sposób konstytucja stała się swoistym zwornikiem przyszłości z przeszłością. Zasadniczo tworzyła ona nowe ramy, w których toczyć się miało życie polityczne, ale jednocześnie stanowiła odzwierciedlenie tego, w jaki sposób społeczeństwo i elity polityczne poradziły sobie z wyzwaniami pierwszych lat procesów demokratyzacji¹⁹. W odniesieniu do reżimu politycznego *sensu stricto* kluczowym zagadnieniem było to, na ile jego konstytucyjne podstawy są klarowne i czy wyrażają spójną koncepcję relacji w trójkącie: parlament – prezydent – rząd.

5.2. Konstytucyjne założenia reżimu politycznego *sensu stricto*

Konsekwencją poszukiwania w okresie tworzenia ustawy zasadniczej rozwiązań kompromisowych w zakresie podstaw reżimu politycznego *sensu stricto*

¹⁶ G. SANFORD: *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics since 1989*. Basingstoke 2002, s. 90.

¹⁷ Szerzej na temat okoliczności przeprowadzenia oraz przebiegu referendum konstytucyjnego zob. m.in.: A.K. PIASECKI: *Referenda w III RP*. Warszawa 2005, s. 27–43.

¹⁸ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* „Dziennik Ustaw” z 1997 roku, Nr 78, poz. 483.

¹⁹ J. MARSZAŁEK-KAWA, A. RATKE-MAJEWSKA, P. WAWRZYŃSKI: *Konstytucja a nowa tożsamość polityczna w tranzyjacji demokratycznej*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. T. 2: *Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*. Red. R. ALBERSKI, W. JEDNAKA, D. SKRZYPIŃSKI. Toruń 2014, s. 157.

było odrzucenie koncepcji zakładających koncentrację władzy w ramach jednego organu²⁰. Dotyczyło to w równym stopniu ustawodawczej i wykonawczej gałęzi władzy. Nie tylko dynamika prac nad uchwaleniem konstytucji była istotną determinantą rozwiązań przyjętych we wskazanym obszarze. Doświadczenia z przeszłości także odegrały w tym względzie istotną rolę. Pamięć o negatywnych konsekwencjach koncentracji władzy z okresu międzywojennego, a później Polski Ludowej, czy w końcu także praktyczny wymiar funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto* w latach 1989–1997, wpłynęły na ostateczny kształt rozwiązań konstytucyjnych.

W takich okolicznościach przyjęte rozwiązania nie mogły stanowić w pełni spójnej wizji odzwierciedlającej jeden z tradycyjnych modeli demokratycznych reżimów politycznych²¹. Nie ulega wątpliwości, że w przyjętej konstrukcji dominują rozwiązania charakteryzujące model parlamentarny, ale jednocześnie wkomponowano w nią instytucje typowe dla semiprezydencjalizmu, a nawet prezydencjalizmu. W porównaniu do Małej konstytucji zauważyć można jednak większą konsekwencję ustrojodawcy w dążeniu do racjonalizacji niektórych instytucji poprzez nadanie im większej jednoznaczności. W rezultacie konstytucyjny wymiar reżimu politycznego *sensu stricto* nie ma już dwoistego oblicza. Nie zmienia to jednak faktu, że jego jednoznaczne określenie nastęrcza sporo kłopotów. Analizując literaturę przedmiotu, należałoby przyjąć, że mieści się on gdzieś pomiędzy „czystym” parlamentaryzmem i semiprezydencjalizmem. Można przy tym zauważyć, że badacze pozostający w nurcie dychotomicznego ujęcia tradycyjnych modeli demokratycznych reżimów politycznych, czego przejawem jest wyodrębnianie tylko parlamentaryzmu i prezydencjalizmu, starają się wszelkie odmienności konstrukcji konstytucyjnej z 1997 roku od pierwszego z wymienionych paradygmatów interpretować przez odwołanie się do koncepcji jego racjonalizacji²². Z kolei zwolennicy traktowania semiprezydencjalizmu jako odrębnego modelu, występującego na gruncie empirycznym w różnych odmianach, nie unikają sięgania po ten wzorzec jako punkt odniesienia dla obowiązujących w Polsce rozwiązań konstytucyjnych²³.

²⁰ G. SANFORD: *Democratic Government...*, s. 92.

²¹ R. MOJAK: *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 2007, s. 126.

²² Zob. m.in.: M. KRUK: *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998, s. 50; J. SZYMANEK: *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012, s. 146–159.

²³ Zob. m.in.: R. ELGIE, S. MOESTRUP: *Semi-Presidentialism: A Common Regime Type, but One that Should be Avoided?* In: *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP. Manchester 2012, s. 2, 5; I. MCMENAMIN: *Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland*. In: *Semi-Presidentialism in Central...*, s. 122.

Nie tylko kwestia uznawania bądź nieuznawania semiprezydencjalizmu za odrębny model demokratycznego reżimu politycznego ma znaczenie dla charakterystyki relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem od 1997 roku. W związku z prowadzonymi analizami zauważyć bowiem można jeszcze jeden charakterystyczny element. Otóż autorzy koncentrujący się wyłącznie na polskim przypadku definiują go raczej w kategoriach parlamentaryzmu zrationalizowanego²⁴, podczas gdy autorzy analiz komparatystycznych chętniej opisują go, odwołując się do semiprezydencjalizmu²⁵, zwłaszcza zaś jego premierowsko-prezydenckiej odmiany²⁶. Mogłoby to wskazywać, że semiprezydencjalizm, będąc niedoteoretyzowanym jeszcze modelem badawczym, łatwiej jest zastosować na poziomie rozważań bardziej ogólnych (zwłaszcza gdy analiza obejmuje *n* przypadków) niż szczegółowych, charakteryzujących *case studies*.

Odwołanie się do zrationalizowanego parlamentaryzmu bądź semiprezydencjalizmu nie wyczerpuje jednak prób scharakteryzowania przyjętych w 1997 roku konstytucyjnych ram reżimu politycznego *sensu stricto*. Część badaczy sięga po różnego rodzaju formy opisowe. W ten sposób starają się oni zwrócić uwagę na specyfikę konstrukcji konstytucyjnej, której nie sposób jednoznacznie zdefiniować. Tego typu podejście prezentuje m.in. Marian Grzybowski, który uważa, że rozwiązania zawarte w Konstytucji RP z 1997 roku wykrystalizowały „system mieszany, łączący dominujące cechy zrationalizowanego systemu parlamentarnego z silną pozycją szefa rządu (premiera) z słabiej zaznaczonymi uzupełnieniami (zapożyczeniami) z systemu semiprezydencckiego”²⁷. George Sanford, zwracając uwagę na procesualny charakter tworzenia formalnego układu instytucji, pisze, że:

²⁴ Zob. m.in.: R. PIOTROWSKI: *Relacje między parlamentem, prezydentem a rządem: model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*. W: *Porządek konstytucyjny...*, s. 69; T. SŁOMKA: *Tożsamość konstytucyjna III Rzeczypospolitej (prolegomena)*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., ciągłość i zmiana*. Red. T. SŁOMKA, A. MATERSKA-SOSNOWSKA. Warszawa 2012, s. 45; B. OPALIŃSKI: *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014, s. 354–355.

²⁵ Zob. m.in.: M.V. BELIAEV: *Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies*. „Comparative Political Studies” 2006, Vol. 39, no 3, s. 385–387; R. ELGIE: *Semi-Presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990–2008*. „Government and Opposition” 2010, Vol. 45, no 1, s. 35.

²⁶ Zob. m.in.: O. PROTSYK: *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*. „Political Studies” 2006, Vol. 54, no 2, s. 220; T. SEDELIUS, O. MASHTALER: *Two Decades of Semi-Presidentialism: Issues of Intra-Executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*. „East European Politics” 2013, Vol. 29, no 2, s. 110; A. ANTOSZEWSKI: *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*. Red. Z. KIEŁMIŃSKI, J. SZYMANEK. Warszawa 2013, s. 258.

²⁷ Cyt. za: M. GRZYBOWSKI: *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1(9), s. 134.

głównym celem ustawy zasadniczej z 1997 roku było wzmocnienie egzekutywy w ramach systemu parlamentarnego poprzez nadanie premierowi pozycji podobnej do niemieckiego kanclerza. Usprawnienie parlamentu polegało na stworzeniu mechanizmów i procedur zmierzających do wspierania i utrzymywania układu większościowego oraz upowszechniania odpowiedzialnych zachowań posłów. [...] stworzona po 1989 roku, właściwa semiprezydencjalizmowi, równowaga [pomiędzy parlamentem a egzekutywą – R.G.], mimo że uległa osłabieniu, nie została na gruncie Konstytucji z 1997 roku wyeliminowana²⁸.

Na obecność rozwiązań typowych dla modelu kanclerskiego zwracają także uwagę m.in. Michał Bożek i Rett R. Ludwikowski. Pierwszy z nich pisze, że „zawarty w jej [Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku – R.G.] postanowieniach system rządów jest modelem parlamentarnym, przy czym znów balansuje on między systemem kanclerskim a semiprezydencjalnym. Tym razem jednak przewagę mają elementy modelu kanclerskiego”²⁹. Drugi z wymienionych autorów twierdzi natomiast, że „obecność w polskim systemie elementów modelu kanclerskiego przy potężniejszej niż w Niemczech prezydenturze nadaje polskiemu modelowi hybrydalny, semi-kanclerski charakter”³⁰. Z kolei Tadeusz Mołdawa twierdzi, że konstytucja ukształtowała „system zracjonalizowanego parlamentaryzmu w tzw. słabszej postaci”³¹, co odróżnia go od „systemu zracjonalizowanego parlamentaryzmu w silniejszej postaci”, charakteryzującego rozwiązania w Małej konstytucji.

Ten z oczywistych względów skrótowy przegląd występujących w literaturze przedmiotu określeń skonstruowanej na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku koncepcji reżimu politycznego *sensu stricto* potwierdza tylko, jak trudno „zmieścić się” w modelach pojęciowych. Zidentyfikowane już na wcześniejszych kartach niniejszego opracowania bariery stanowią istotny element *de facto* uniemożliwiający ujednolicenie stanowisk. Mając to na względzie, warto, wykorzystując indeks przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, przyjrzeć się kierunkowi przeprowadzonej zmiany.

Rozpoczynając rozważania nad konstytucyjnym wzorcem reżimu politycznego *sensu stricto*, wypada w pierwszej kolejności podkreślić, że twórcy ustawy zasadniczej z 1997 roku odwołali się do zasady podziału władzy. Zresztą nie mieli oni innego wyjścia, biorąc pod uwagę to, że „zamierzali potwierdzić obo-

²⁸ Cyt. za: G. SANFORD: *Democratic Government...*, s. 92, 128.

²⁹ Cyt. za: M. BOŻEK: *System rządów w Konstytucji RP z 1997 roku – zarys problematyki*. W: *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*. Red. M. GRZYBOWSKI, G. KUĆA, P. MIKULI. Kraków 2013, s. 265.

³⁰ Cyt. za: R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń 2000, s. 253.

³¹ T. MOŁDAWA: *Ewolucja systemu rządów w Polsce od noweli kwietniowej do konstytucji z 1997 roku*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Instytucje...*, s. 179.

wiązywanie zasady demokratycznego państwa prawnego”³². Ustrojodawca sięgnął równocześnie po nowe rozwiązanie, podkreślając nie tylko znaczenie podziału władzy, ale także zwracając uwagę na to, że wyodrębnione władze mają na siebie oddziaływać na zasadzie równowagi. Oznacza to, że żaden z organów należących do jednej z gałęzi władzy nie jest organem zwierzchnim wobec innego. W swych działaniach poszczególne władze są samodzielne i niezależne, ale jednocześnie wzajemnie się uzupełniają i dopełniają. Deklarowana równowaga znajduje odzwierciedlenie w istnieniu odpowiednich instrumentów formalnych umożliwiających wzajemną kontrolę i powściąganie się wyodrębnionych władz. Jednocześnie należy podkreślić, że zarówno w wymiarze konstytucyjnym, jak i na gruncie praktyki politycznej nie jest możliwe zagwarantowanie w pełni symetrycznej równowagi władz. W konsekwencji wskazuje się, że w rzeczywistości – mimo sformułowania przyjętego w art. 10 Konstytucji RP – w systemie podzielonych władz silniejszą pozycję posiada parlament, a w jego ramach sejm. Tłumacząc to, sięga się zazwyczaj do tradycji polskiego parlamentaryzmu³³. Są jednak i tacy autorzy, którzy zwracają uwagę, że „współczesna regulacja ustrojowa daje pełniejszy wyraz konstytucyjnej zasadzie równowagi aniżeli Mała Konstytucja z 1992 roku”³⁴. Uzupełnieniem podziału i równowagi władz jest znajdujący ugruntowanie w Preambule nakaz „współdziałania władz”. W praktyce jego realizacja w najwyższym stopniu uzależniona jest jednak od miękkich czynników, takich jak kultura polityczna, kultura prawna elit, a także poczucie ich odpowiedzialności za państwo. Z kolei zmuszenie organów państwowych do współdziałania poprzez stworzenie konstytucyjnej struktury zakładającej ich współzależność niekoniecznie musi prowadzić do pożądaných efektów³⁵. Niemniej jednak dążenie do współdziałania powinno być imperatywem dla pełniących określone stanowiska państwowe. W ten sposób podział, równowaga i współdziałanie władz stanowią fundament wszelkich analiz dotyczących relacji między organami „Dużego Trójkąta Władzy”³⁶.

W wymiarze organizacyjnym władzę ustawodawczą sprawują sejm i senat, władzę wykonawczą – Prezydent RP i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą –

³² Cyt. za: R. PIOTROWSKI: *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 115.

³³ L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*. Warszawa 2006, s. 76.

³⁴ Cyt. za: B. OPALIŃSKI: *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Warszawa 2008, s. 68.

³⁵ G. KUÇA: *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*. Warszawa 2014, s. 114–120.

³⁶ Na tym tle nieco inaczej wygląda już kwestia funkcjonowania władzy sądowniczej. Jej potwierdzona konstytucyjnie odrębność i niezależność od innych władz (art. 173 Konstytucji RP), a także jej specyfika, odróżniają ją zasadniczo od charakteru działania legislatywy i egzekutywy. Szerzej zob.: D. SKRZYPIŃSKI: *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*. Wrocław 2009, s. 183–184.

sądy i trybunały. Patrząc na przepis zrębowy³⁷ (art. 10 Konstytucji RP), w odniesieniu do dwóch pierwszych gałęzi władzy utrzymano rozwiązania przyjęte na gruncie Małej konstytucji z 1992 roku, zmiana zaś dotyczyła władzy sądowniczej i polegała na rozszerzeniu, w porównaniu do okresu prowizorium ustrojowego, katalogu sprawujących ją podmiotów.

Jak wskazał w jednym ze swoich wyroków Trybunał Konstytucyjny, w odniesieniu do władzy ustawodawczej „Konstytucja z 1997 r. utrzymała model dwuizbowości niesymetrycznej, w którym Senat jest wprowadzie elementem władzy ustawodawczej, ale jego zakres działania i kompetencje nie są identyczne z zakresem działania i kompetencjami Sejmu. Ustrojowa równorzędność izb idzie więc w parze ze zróżnicowaniem zakresu kompetencji”³⁸. W tym aspekcie nie wprowadzono więc zasadniczych zmian w porównaniu do okresu wcześniejszego. Nastąpiło raczej potwierdzenie modelu dwuizbowości, realizowanego w latach 1989–1997³⁹.

Przyglądając się strukturze wewnętrznej władzy wykonawczej, również można skonstatować, że dowodzi ona trwałego zakotwiczenia w Polsce modelu dualistycznego. W związku z tym warto poświęcić nieco więcej uwagi konstytucyjnemu modelowi egzekutywy przyjętemu w Polsce w 1997 roku. Przede wszystkim trzeba zaakcentować zagadnienie dystrybucji władzy wewnątrz egzekutywy i kierowania nią. Na gruncie rozważań teoretycznych możliwe są w tym względzie różne rozwiązania, przy czym mieszczą się one pomiędzy dwoma biegunami:

- 1) monokratycznym zarządzaniem, opierającym się na jednoosobowym przywództwie prezydenta bądź premiera;
- 2) kolegialnym zarządzaniem, w które włączone jest szerokie grono osób, a żadna z nich nie posiada pozycji dominującej⁴⁰.

Koncepcja zrealizowana na gruncie konstytucji z 1997 roku, będąc efektem krytycznej oceny funkcjonowania egzekutywy w okresie prowizorium ustrojowego, a zwłaszcza w dobie prezydentury Wałęsy, zbudowana została na założeniu precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji prezydenta i rządu. Przyjęto w sposób jednoznaczny, że organem odpowiedzialnym za bieżące prowadzenie polityki państwa ma być rząd, prezydentowi zaś powierzono rolę arbitra na scenie politycznej. Oznaczało to więc osłabienie władzy prezydenta w obszarze kierowania polityką państwa, z jednoczesnym wyeksponowaniem jego roli jako „siły rezerwowej”, której aktywność wzrasta w sytuacjach kryzysowych, gdy zawodzi

³⁷ Na temat przepisu zrębowego zob.: P. TULEJA: *Zasady konstytucyjne*. W: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*. Red. P. SARNECKI. Warszawa 1997, s. 22.

³⁸ Cyt. za: Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r. Sygn. K. 25/98. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. „Zbiór Urzędowy” 1999, Nr 2, poz. 23.

³⁹ J. OKRZESIĆ: *Polski Senat. Studium politologiczne*. Warszawa 2008, s. 116–117.

⁴⁰ R. ELGIE: *Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes*. „Political Studies” 1997, Vol. 45, no 2, s. 218–225.

efektywność standardowych mechanizmów reżimu politycznego *sensu stricto*. Jak podkreśla Ryszard Mojak, „podstawową rolą ustrojową urzędu Prezydenta RP w pokojowych warunkach funkcjonowania państwa jest rola klasycznej głowy państwa oraz arbitra politycznego – w zakresie stabilizacji ustroju demokratycznego”⁴¹.

W ramach egzekutywy centralnym organem rządzenia jest więc Rada Ministrów. Rozstrzygający w tym względzie jest art. 146 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Poza tym należy zwrócić również uwagę na ust. 2 cytowanego artykułu, który ustanawia zasadę domniemania właściwości rządu w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych w sposób wyraźny na rzecz innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Oznacza to, że Rada Ministrów jest jedynym organem władzy publicznej, którego katalog uprawnień nie ma charakteru zamkniętego. Fakt ten stanowi istotny argument na rzecz wyeksponowania jej wiodącej roli w zakresie realizacji funkcji prowadzenia polityki państwa, rozumianej przez pryzmat zarówno jej organizacji, jak i aranżacji w dwóch wymiarach: koncepcyjnym i decyzyjnym. Pierwszy z nich jest konsekwencją reagowania na bodźce płynące z otoczenia, jak również odzwierciedla wizję dotyczącą działań, które są niezbędne z punktu widzenia realizacji określonych celów wyrażonych w programie politycznym. Obejmuje więc nie tylko działania wynikające z bieżących potrzeb, ale także strategię długoterminowe. Najlepszym przykładem urzeczywistniania w praktyce wymiaru koncepcyjnego są działania zmierzające do kontrolowania agendy ustawodawczej. Środkiem wykorzystywanym w tym względzie jest inicjatywa ustawodawcza. Można przyjąć, że rząd do realizacji własnej koncepcji polityki państwa potrzebuje odpowiednich instrumentów. Za takie można uznać przepisy prawa (ustaw). Dysponując prawem inicjatywy ustawodawczej, rząd może je przygotować, a później przy pomocy większości parlamentarnej starać się, by stały się obowiązującym prawem. Stąd wynika oczekiwanie, że rząd, realizując koncepcyjny wymiar polityki państwa, będzie podmiotem dominującym w zakresie korzystania z inicjatywy ustawodawczej. Drugi, decyzyjny wymiar, wskazuje na to, że rola rządu jako organu władzy wykonawczej nie ogranicza się wyłącznie do wdrażania rozstrzygnięć podjętych na poziomie parlamentarnym. Istotne jest to, że dysponuje on szerokim katalogiem uprawnień do podejmowania decyzji władczych. Mogą one mieć charakter zarówno prawny – mając uzasadnienie prawne i powodując skutki prawne, jak i faktyczny – nie posiadając bezpośredniego uzasadnienia prawnego i nie wpływając wprost na powstawanie stosunków prawnych. Bez względu na ich charakter część z nich określić można mianem rutynowych, co wynika z powtarzalności wielu czynności podejmowanych przez rząd jako centralny organ egzekutywy, a część

⁴¹ Cyt. za: R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 119.

wymuszonych jest zaistnieniem sytuacji nieprzewidzianych. W tym drugim przypadku szczególnie pożądane jest posiadanie umiejętności kreatywnego działania⁴². Widać wtedy, jak w sferze prowadzenia przez rząd bieżącej polityki państwa łączy się wymiar koncepcyjny z decyzyjnym⁴³.

W świetle przepisów Konstytucji RP inną rolę powierzono drugiemu organowi egzekutywy – Prezydentowi RP. Dla określenia jego konstytucyjnej pozycji kluczowe znaczenie ma art. 126 ustawy zasadniczej. Po pierwsze, wynika z niego, że prezydent „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej”, co wskazuje na powierzenie osobie pełniącej ten urząd funkcji głowy państwa. Z tym wiąże się wykonywanie aktów najwyższej reprezentacji państwa na arenie międzynarodowej, jak również w stosunkach wewnętrznych. Po drugie, prezydentowi przypisano rolę „gwaranta ciągłości władzy państwowej”, co oznacza, że w granicach posiadanych kompetencji powinien on zapewniać trwałość bytu państwowego. Po trzecie, „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”. Po czwarte w końcu, „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”⁴⁴.

W odniesieniu do zadań objętych właściwością działania władzy wykonawczej prezydentowi przypisano określone kompetencje, przy czym mają one, w porównaniu do Rady Ministrów, ograniczony co do zakresu spraw charakter. Z tego punktu widzenia „obszarami wrażliwymi”, a więc takimi, gdzie stykają się uprawnienia obydwu organów egzekutywy, są: sprawy polityki zagranicznej, obronność oraz bezpieczeństwo wewnętrzne. Nie oznacza to jednak, że w konstytucji z 1997 roku instytucja prezydenta została „źle opisana”⁴⁵. Po pierwsze, obowiązujące rozwiązania są o wiele czytelniejsze od tych z okresu prowizorium ustrojowego. Po drugie, zagadnienie roli prezydenta w strukturze egzekutywy tylko w części wyczerpuje problematykę ogólnej charakterystyki pozycji ustrojowej tego organu⁴⁶. Po trzecie, trzeba pamiętać – co już podkreślano wcześniej – że konstytucyjne ramy działania instytucji wypełniane są treścią odzwierciedlającą zachowania i działania konkretnych ludzi. W przepisie konstytucyjnym nie sposób zatem zakodować wszystkich możliwych sposobów postępowania. Realne zachowania i działania są zresztą determinowane wieloma kwestiami, których uświadomienie na etapie tworzenia formalnych reguł gry nie zawsze jest możliwe. Po czwarte, z treści konstytucji wynika, że przyjęto model prezy-

⁴² Z.J. PIETRAŚ: *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków 1998, s. 135.

⁴³ Szerzej na temat funkcji władzy wykonawczej zob.: R. GLAJCAR: *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje*. W: *Władza wykonawcza w teorii...*, s. 24–31.

⁴⁴ Szerzej na temat ogólnej charakterystyki konstytucyjnego stanowiska Prezydenta RP w Konstytucji RP z 1997 roku zob.: S. WRÓBEL, R. GLAJCAR: *Instytucja Prezydenta w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. W: *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*. Red. S. WRÓBEL. Bielsko-Biała 2003, s. 14–20.

⁴⁵ Cyt. za: R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna w Polsce*. Kraków–Rzeszów 2013, s. 129.

⁴⁶ R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 119.

dentury aktywnej. Oznacza to, że prezydent, posiadając określone uprawnienia w obszarze władzy wykonawczej, nie powinien unikać sięgania po nie, ale nie może to usprawiedliwiać działań zmierzających do zastąpienia Rady Ministrów w prowadzeniu polityki państwa. Podstawowym ograniczeniem dla tego typu aspiracji prezydenta winna być zasada, że prowadzenie bieżącej polityki państwa jest zarezerwowane dla Rady Ministrów⁴⁷. Po piąte w końcu, na poziomie konstytucyjnym określono mechanizmy współpracy i współdziałania obydwu organów egzekutywy. Należą do nich m.in.: Rada Gabinetowa, kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP, a także podejmowanie przez prezydenta niektórych aktów urzędowych na wniosek premiera czy określonych ministrów.

Rada Gabinetowa z jednej strony nawiązuje do różnych mniej bądź bardziej zinstytucjonalizowanych form współpracy prezydenta z rządem, które miały miejsce w przeszłości, z drugiej zaś jest nową instytucją w stosunku do okresu prowizorium ustrojowego lat 1992–1997⁴⁸. Stanowi ona przede wszystkim płaszczyznę współdziałania i wymiany poglądów pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy (nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów). Posiedzenie Rady Gabinetowej można sobie wyobrazić jako doskonałą okazję do rozwiązania ewen-

⁴⁷ B. OPALIŃSKI: *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 75.

⁴⁸ Już w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej z 1921 roku pojawiła się praktyka przekazywania przez premiera informacji prezydentowi o działalności rządu. Zdarzało się także, że prezydent uczestniczył w posiedzeniach Rady Ministrów lub jej Komitetu Politycznego, jednak bez prawa przewodniczenia obradom oraz bez prawa głosowania. Zob.: Z. WITKOWSKI: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*. Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 62–63. Również Konstytucja kwietniowa nie określała form współpracy prezydenta z rządem. Kwestię tę pozostawiono praktyce. Do wybuchu II wojny światowej prezydent rzadko uczestniczył w posiedzeniach Rady Ministrów, wykształcił się natomiast zwyczaj odbywania cotygodniowych narad premiera z prezydentem, w których uczestniczyli także inni członkowie rządu. Oprócz tego prezydent spotykał się z poszczególnymi ministrami, a sporadycznie odbywały się narady polityczne z udziałem wszystkich członków rządu, Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych i szefa Obozu Zjednoczenia Narodowego. Zob.: D. GÓRECKI: *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*. Łódź 1995, s. 79–80. Po wojnie w Małej konstytucji z 1947 roku ustanowiono Radę Gabinetową, którą tworzyła Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta. Zwoływana była „na życzenie Prezydenta Rzeczypospolitej”, „dla rozpatrzenia spraw wyjątkowej wagi” (art. 18. ust. 1 Małej konstytucji, czyli *Ustawy konstytucyjnej z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*. „Dziennik Ustaw” z 1947 roku, Nr 18, poz. 71). Prezydent wprawdzie nie dysponował prawem czynnego udziału w głosowaniu, ale – jak pisze Piotr Czarny – „mógł poprzez osobistą presję wywierać wpływ na uchwały Rady Ministrów, które mogły zapadać na posiedzeniu Rady Gabinetowej”. Cyt. za: P. CZARNY: *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5(82), s. 65. W latach 1952–1989 problematyka Rady Gabinetowej nie istniała ze względu na brak instytucji prezydenta w systemie organów władzy państwowej. Po jej przywróceniu w 1989 roku, aż do wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 roku, nie posługiwano się pojęciem Rady Gabinetowej. Zarówno nowela konstytucyjna z 7 kwietnia 1989 roku, jak i Mała konstytucja z 1992 roku zawierały przepisy mówiące o tym, że prezydent w sprawach szczególnej wagi może zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć.

tualnej sytuacji konfliktowej między prezydentem i rządem. Oczywiście w tym względzie Rada Gabinetowa może być jedynie postrzegana jako podłoże poszukiwania porozumienia, faktyczne zaś możliwości jego osiągnięcia wiązać należy z kulturą polityczną osób piastujących urząd prezydenta i stanowiska rządowe.

Z kolei w odniesieniu do kontrasygnaty należy uznać, że Konstytucja RP z 1997 roku na poziomie ogólnym utrzymała model realizowany w okresie wcześniejszym. Wprowadzone zmiany dotyczyły:

- 1) przyjęcia zasady, że podmiotem kontrasygnującym jest wyłącznie premier;
- 2) określenia podlegających kontrasygnacie aktów prezydenta mianem „aktów urzędowych”;
- 3) jednoznacznego wskazania, że prezydent może samodzielnie inicjować ich wydawanie;
- 4) częściowej modyfikacji i rozszerzenia pod względem ilościowym katalogu prerogatyw prezydenta (tabela 14).

Tabela 14. Typologia prerogatyw Prezydenta RP w świetle Konstytucji RP z 1997 roku⁴⁹

Przedmiot \ Charakter	Prerogatywy		
	autonomiczne	korelatywne	
		inicjujące	reaktywne
Symboliczne, ceremonialne, proceduralne	<ol style="list-style-type: none"> 1. Zwoływanie pierwszego posiedzenia nowo wybranego sejm i senatu. 2. Zarządzanie wyborów do sejm i senatu. 3. Zwracanie się z orędziem do sejm, senatu lub Zgromadzenia Narodowego. 4. Nadawanie orderów i odznaczeń*. 5. Nadawanie Statutu Kancelarii Prezydenta RP. 6. Zrzeczenie się urzędu Prezydenta RP. 		<ol style="list-style-type: none"> 7. Przyjmowanie dymisji Rady Ministrów i powierzenie jej tymczasowego pełnienia obowiązków. 8. Nadawanie i wyrażanie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. 9. Zarządzanie ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w „Dzienniku Ustaw RP”. 10. Odwoływanie ministra, któremu sejm wyraził wotum nieufności.

⁴⁹ W niniejszej tabeli wskazano na istnienie 31 prerogatyw, podczas gdy w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP enumeratywnie wymieniono 30. Rozbieżność ta wynika ze świadomego rozdzielenia dwóch prerogatyw określonych w art. 144 ust. 3 pkt 28, jednej o charakterze proceduralnym – nadanie statutu Kancelarii Prezydenta RP i jednej o charakterze nominacyjnym – powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Prezydenta RP.

cd. tab. 14

Nominacyjne	11. Powoływanie i odwoływanie Szefa Kancelarii Prezydenta. 12. Powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej. 13. Powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego. 14. Powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji.	15. Desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów. 16. Występowanie do sejmu z wnioskiem o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego.	17. Powoływanie sędziów. 18. Powoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego. 19. Powoływanie Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego. 20. Powoływanie Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. 21. Powoływanie prezesów Sądu Najwyższego** oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego***.
Wynikające z pełnienia funkcji organu egzekutywy i „działalności regulacyjnej”	22. Inicjatywa ustawodawcza. 23. Zwoływanie Rady Gabinetowej	24. Występowanie z wnioskiem do sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów. 25. Występowanie z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli. 26. Zarządzanie referendum ogólnokrajowego.	27. Skracanie kadencji sejmu. 28. Podpisywanie bądź odmowa podpisania ustawy. 29. Występowanie z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. 30. Stosowanie prawa łaski. 31. Wydawanie zarządzeń.

* Pamiętając o tym, że ordery i odznaczenia prezydent nadaje z własnej inicjatywy oraz na wniosek innych podmiotów, podobnie jak w poprzednim rozdziale prerogatywa ta jest traktowana jako autonomiczna.

** *Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym* („Dziennik Ustaw” z 2002 roku, Nr 240, poz. 2052 z późn. zm.) stanowi, że „Prezesa Sądu Najwyższego powołuje i odwołuje, na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej spośród sędziów Sądu Najwyższego w stanie czynnym” (art. 13 § 2). Z kolei wcześniejsza *Ustawa o Sądzie Najwyższym*, z 20 września 1984 roku („Dziennik Ustaw” z 1984 roku, Nr 45, poz. 241 z późn. zm.), stanowiła w art. 9 ust. 2, że „pracami każdej z izb Sądu Najwyższego kieruje jeden z prezesów tego Sądu, powołany do pełnienia tej funkcji przez Prezydenta”. Wskazywało to, że, zgodnie z typologią przyjętą w niniejszej publikacji, prerogatywa nominacyjna prezydenta miała do końca 2002 roku charakter autonomiczny.

*** Zgodnie z art. 45 § 1 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. *Prawo o ustroju sądów powszechnych* („Dziennik Ustaw” z 2002 roku, Nr 153, poz. 1269 z późn. zm.) „Wiceprezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego powołuje na pięcioletnią kadencję Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, złożony za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego”. Do 31 grudnia 2003 roku kwestię sposobu powoływania wiceprezesów NSA regulowała Ustawa z dnia 11 maja 1995 roku o Naczelnym.... Zgodnie z jej art. 4 ust. 2 prezydent powoływał wiceprezesów NSA „spośród sędziów tego Sądu, za zgodą Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Sądu”. W konsekwencji opisywana prerogatywa miała charakter korelatywny i inicjujący.

Źródło: Opracowanie własne.

Zwiększenie, w porównaniu z okresem 1992–1997, liczby prerogatyw prezydenckich nie wpłynęło w zasadniczy sposób na wzmocnienie pozycji prezydenta względem innych organów państwowych. W oparciu o przyjętą typologię można wskazać, że najwięcej (aż cztery) prerogatyw przybyło prezydentowi w obszarze uprawnień nominacyjnych. Liczba prerogatyw zaliczonych do grupy symbolicznych, ceremonialnych i proceduralnych wzrosła o trzy. Z kolei w grupie uprawnień osobistych prezydenta, odnoszących się do wypełniania przez niego funkcji organu egzekutywy i jego „działalności regulacyjnej”, odnotowano wzrost tylko o jedną. Symptomatyczny jest również niewielki przyrost prerogatyw autonomicznych (dwie). „Nowe” prerogatywy mają zaś głównie charakter korelatywny (sześć).

Analizując zagadnienie kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta, a przede wszystkim uwzględniając zakres wyjątków od niej, wypada stwierdzić, że przyjęte rozwiązania nie mieszczą się w ramach klasycznego modelu parlamentarnego. Odpowiadają one parlamentaryzmowi zrationalizowanemu czy też odmianie reżimu semiprezydenckiego (mieszanego)⁵⁰. Zakres kontrasygnaty potwierdza jednocześnie, że wśród organów egzekutywy pierwszoplanowa rola w zakresie rządzenia przypada Radzie Ministrów z premierem na czele⁵¹, prezydent jest zaś przede wszystkim „siłą rezerwową” i arbitrem zwiększającym swoją aktywność wraz z zagrożeniem efektywności standardowych mechanizmów rządzenia.

Koncentrując uwagę na strukturze egzekutywy, warto wyeksponować jeszcze jeden charakterystyczny detal. Sprawa dotyczy usytuowania premiera w ramach władzy wykonawczej. Na gruncie ustawy zasadniczej z 1997 roku szef rządu nie jest z pewnością *primus inter pares*. Został on wyposażony w wiele kompetencji mających wpływ na funkcjonowanie rządu i poszczególnych ministrów. Ich szeroki katalog, obejmujący uprawnienia o charakterze organizacyjnym, koordynacyjnym i kontrolnym, w sposób jednoznaczny rozstrzyga o wyjątkowej roli Prezesa Rady Ministrów w strukturze rządu. Poza

⁵⁰ A. FRANKIEWICZ: *Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 176–177.

⁵¹ S. PATYRA: *Prawoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2002, s. 132.

tym pozycja premiera została wzmocniona także względem innych organów państwowych. Daje to podstawy do sformułowania wniosku o znaczącym potencjale władczym kryjącym się w urzędzie Prezesa Rady Ministrów, co z kolei może przekładać się na funkcjonowanie całej egzekutywy. Umocnienie pozycji premiera, z jednej strony eksponujące rządową część władzy wykonawczej, a z drugiej wskazujące na przynajmniej częściową realizację koncepcji mocnego, jednoosobowego kierownictwa gabinetem, nie jest jednak równoznaczne z przyjęciem założenia o stworzeniu podstaw wprowadzenia modelu rządu premierowskiego⁵² czy kanclerskiego⁵³, choć doszukiwanie się pewnych analogii, przynajmniej w odniesieniu do niektórych kwestii, jest oczywiście uprawnione. Realny zakres samodzielności premiera w korzystaniu z przysługujących mu uprawnień o charakterze kierowniczym w rządzie uzależniony jest jednak w znacznej mierze od reguł pozaformalnych. Zasadnicze znaczenie należy przypisać w tym względzie układowi sił politycznych na arenie sejmowej, jak również pozycji premiera w ramach ugrupowania politycznego, z którego się wywodzi⁵⁴. W tym względzie na uwagę zasługują również behawioralne aspekty związane z politycznym przywództwem⁵⁵.

Nie sposób zgodzić się z Michałem Ujazdowskim, piszącym, że „podział kompetencji między prezydenta a premiera zachęca do nietwórczych konfliktów”⁵⁶. Konstytucyjnie określony zakres uprawnień rządu, premiera i prezydenta jest czytelny. Podobnie nie powinien budzić wątpliwości fakt, że szefem egzekutywy jest premier. Źródło konfliktów leży gdzie indziej. W tym kontekście ciekawie brzmi sformułowana przez Annę Materską-Sosnowską teza o „niedostosowaniu zasad funkcjonowania władzy wykonawczej do specyfiki polskiej kultury politycznej”⁵⁷. Rozwiązanie tego problemu na poziomie reguł formalnych (konstytucyjnych) musiałoby oznaczać sięgnięcie po środki zmierzające albo do maksymalnego osłabienia prezydenta, dysponującego jedynie uprawnieniami ceremonialnymi i reprezentacyjnymi, albo wybranie prezydenckiego modelu reżimu politycznego. Obydwa rozwiązania stanowiłyby zerwanie z realizowanymi w latach 1989–1997 koncepcjami reżimu politycznego *sensu stricto*.

Z modelem dualistycznej egzekutywy związana jest jeszcze jedna, istotna kwestia. Odnosi się ona do zagadnienia legitymizacji władzy, zwłaszcza zaś spo-

⁵² A. MATERSKA-SOSNOWSKA: *Pozycja premiera na tle uwarunkowań polskiego reżimu politycznego*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r...*, s. 170.

⁵³ R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 133.

⁵⁴ S. PATYRA: *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów...*, s. 98.

⁵⁵ R. GLAJCAR: *Egzekutywa we współczesnych reżimach demokratycznych*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, Vol. 38, s. 194–197.

⁵⁶ Cyt. za: K.M. UJAZDOWSKI: *Batalia o instytucje*. Kraków 2008, s. 37.

⁵⁷ Cyt. za: A. MATERSKA-SOSNOWSKA: *Zarys problematyki systemu rządów w Polsce*. W: *Konstytucja – wybory – partie*. Red. A. MATERSKA-SOSNOWSKA, K. URBANIAK. Warszawa 2013, s. 123.

sobu wyboru prezydenta. Z jednej strony fakt, że uzyskuje on mandat w wyniku bezpośredniej elekcji, stanowi mocny fundament dla realizacji działań o charakterze arbitrażowym, z drugiej jednak logika wyborów powszechnych powoduje, że najpierw kandydat, a później osoba sprawująca urząd prezydenta zostaje wtłoczona w bieżącą rywalizację polityczną, co znajduje w mniejszym bądź większym zakresie odzwierciedlenie w społecznych oczekiwaniach względem prezydenta oraz w stylu sprawowania tego urzędu przez konkretnego polityka. Ten rozdźwięk pomiędzy sposobem wyboru prezydenta i jego ograniczonymi kompetencjami władczymi wydaje się zasadniczym problemem na gruncie praktyki politycznej, zwłaszcza w okresach, gdy rząd i prezydent wywodzą się z różnych ugrupowań politycznych.

Analizując strukturę władzy wykonawczej w kontekście indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*, należałoby dla pierwszego wskaźnika przyjąć wartość „–1”. Podstawowym organem egzekutywy jest bowiem rząd, z tym że prezydent posiada ograniczone uprawnienia władcze. Rola prezydenta wykracza więc poza tradycyjne uprawnienia prezydenta w klasycznym reżimie parlamentarnym. Elementem dodatkowo potwierdzającym odejście od założeń tego modelu reżimu politycznego *sensu stricto* lub przynajmniej jego modyfikację jest powszechny sposób elekcji Prezydenta RP (wskaźnik piąty przyjmuje wartość „2”). W odniesieniu do pierwszego i piątego wskaźnika indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* podkreślić należy zatem, że ich wartości sugerują, iż konstytucyjny model reżimu zawiera zarówno elementy charakteryzujące parlamentaryzm, jak i semiprezydencjalizm.

Kolejnym istotnym zagadnieniem dla zdefiniowania konstytucyjnego wzorca reżimu politycznego *sensu stricto* jest problematyka odnosząca się do powoływania rządu. Obowiązująca od października 1997 roku konstytucyjna procedura powoływania Rady Ministrów nie jest efektem implementacji przypadkowych rozwiązań. Jest ona, po pierwsze, mocno osadzona w procesie transformacji ustroju politycznego lat 90. ubiegłego stulecia. W tej materii nie nastąpiło żadne zerwanie z dotychczasowymi rozwiązaniami. Co do zasady przyjęta koncepcja tworzenia rządu stanowi w znacznej mierze powtórzenie rozwiązań znanych z Małej konstytucji z 1992 roku. Jednocześnie procedura obowiązująca w okresie ustrojowego prowizorium została zmodyfikowana. Obecnie nie pięć, ale trzy etapy wyczerpują katalog konstytucyjnych możliwości tworzenia rządu. Po drugie, procedura przyjęta na gruncie ustawy zasadniczej z 1997 roku jest wyrazem odrzucenia propozycji skrajnych i poszukiwania rozwiązań w pewnym sensie kompromisowych⁵⁸, co skutkuje innym niż w Małej konstytucji postrzeganiem roli prezydenta, sejmiku i premiera, a w konsekwencji ma przełożenie także na

⁵⁸ B. PYTLIK: *Naczelne organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu*. Warszawa 2005, s. 98–99.

konstytucyjny wzorzec reżimu politycznego *sensu stricto*⁵⁹. Po trzecie w końcu, procedurę tworzenia rządu należy każdorazowo analizować, uwzględniając zarówno aspekt normatywny, jak i uwarunkowania polityczne. W ramach tych drugich duże znaczenie mają działania o charakterze nieformalnym, podejmowane przez podmioty zaangażowane w tworzenie rządu. W konsekwencji nie można zapominać, że rozwiązania konstytucyjne stanowią wyłącznie ogólny wzorzec procedury powoływania rządu.

Trzyetapowa procedura tworzenia rządu zbudowana została na założeniu istnienia trybu (etapu) podstawowego oraz dwóch trybów rezerwowych, których uruchomienie warunkowane jest zakończoną niepowodzeniem poprzedzającą próbą. Z jednej strony rozwiązanie takie stanowi wyraźne nawiązanie do koncepcji znanej z Małej konstytucji z 1992 roku, z drugiej jednak, inaczej niż konstytucja tymczasowa, procedura obowiązująca od października 1997 roku nie zawiera rozwiązań, które sprzyjałyby okresowej zmianie realizowanego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*. Wynika to z faktu, że konstytucyjny mechanizm tworzenia Rady Ministrów został skonstruowany w taki sposób, by stworzyć możliwości powstania rządu mającego oparcie w większości (parlamentarnej) sejmowej. W założeniu ma to sprzyjać jego politycznej stabilizacji i zapobiegać kryzysom gabinetowym. Konsekwentna realizacja założenia, że rząd musi cieszyć się zaufaniem sejmu, bez możliwości stosowania rozwiązań ekwiwalentnych, przewidujących uzależnienie funkcjonowania rządu od woli innego niż sejm podmiotu, w zasadniczym stopniu powoduje, że reżim polityczny nie ma już janusowego oblicza, opisanego w poprzednim rozdziale.

W ramach trybu podstawowego procedurę tworzenia rządu inicjuje Prezydent RP, desygnując premiera. Konstytucja wyraźnie nie precyzuje terminu, w jakim powinna zostać podjęta ta decyzja. Warunek temporalny odnosi się dopiero do kolejnej czynności związanej z formowaniem rządu, a mianowicie powołania premiera i pozostałych członków rządu. To musi nastąpić „w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów” (art. 154 ust. 1 Konstytucji RP). Kwestia ta wydaje się ciekawa, uwzględniając zwłaszcza praktykę polityczną w tym zakresie. Okazuje się, że jest ona nader zróżnicowana i nie można w tym względzie mówić o jednolitości postępowania. Najczęściej kolejni prezydenci desygnowali premiera w dniu złożenia dymisji przez dotychczasowego szefa rządu, choć zdarzało się również, że korzystali z tej prerogatywy kilka dni po złożeniu dymisji, a także zanim została ona przedstawiona. Szczegółowo kwestie te zostały zobrazowane w tabeli 15.

⁵⁹ R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 174.

Tabela 15. Dymisje i desygnacje premierów w latach 1997–2014

Dymisja		Desygnacja	
W. Cimoszewicz	17.10.1997	J. Buzek	17.10.1997
J. Buzek	19.10.2001	L. Miller	4.10.2001
L. Miller	2.05.2004	M. Belka	2.05.2004
M. Belka	14.05.2004	M. Belka	11.06.2004
M. Belka	19.10.2005	K. Marcinkiewicz	19.10.2005
K. Marcinkiewicz	10.07.2006	J. Kaczyński	10.07.2006
J. Kaczyński	5.11.2007	D. Tusk	9.11.2007
D. Tusk	8.11.2011	D. Tusk	8.11.2011
D. Tusk	11.09.2014	E. Kopacz	15.09.2014

Źródło: Opracowanie na podstawie aktów prawnych⁶⁰.

⁶⁰ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1997 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1997 roku, Nr 79, poz. 764; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1997 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1997 roku, Nr 79, poz. 765; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 2001 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2001 roku, Nr 34, poz. 560; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2001 roku, Nr 37, poz. 601; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 19, poz. 333; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 19, poz. 334; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2004 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 22, poz. 388; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2004 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 27, poz. 453; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2005 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 62, poz. 855; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2005 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 62, poz. 856; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2006 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 48, poz. 517; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2006 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 48, poz. 518; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2007 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 85, poz. 892; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 85, poz. 902; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2011 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 101, poz. 1022; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2011 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 101, poz. 1023; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 września 2014 r. nr 1131-11-2014 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 803; Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2014 r. nr 1131-12-2014 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 804.*

Niejednolitość praktyki związanej z momentem desygnacji premiera może wzbudzać wątpliwości. Najbardziej naturalna wydaje się sytuacja, gdy czynność ta jest następstwem dymisji rządu. Nie ma jednak żadnych przeszkód, by prezydent sięgnął po tę prerogatywę przed złożeniem formalnego wniosku o dymisję rządu. Zwłaszcza w obliczu wiedzy o wynikach wyborów parlamentarnych jest w pełni uzasadnione to, by prezydent – jeśli kwestie natury politycznej temu nie przeszkadzają – nie zwlekał z aktem desygnacji, czekając do pierwszego posiedzenia sejmiku. Taka postawa prezydenta sprzyja przede wszystkim przyszłemu premierowi, zwiększając jego komfort czasowy. Realnie dysponuje on dłuższym niż czternaście dni okresem na sformowanie rządu. Tymczasem status polityczny działającej jeszcze Rady Ministrów po przegranych przez partię lub partię stanowiącej jej sejmowe zaplecze wyborach ulega zasadniczej zmianie. W rzeczywistości nie od złożenia wniosku o dymisję, ale od ogłoszenia wyników wyborów staje się ona rządem tymczasowym, którego los jest przesądzony. Jeśli suweren zdecydował o alternacji władzy, to pośrednio cofnął legitymację rządowi, co oznacza utratę rzeczywistej zdolności rządzenia przez ten organ. Zatem w takiej sytuacji, gdy akt desygnacji premiera poprzedza złożenie wniosku o dymisję Rady Ministrów, można mówić o aktywnej roli prezydenta w tworzeniu rządu, nie tylko realizującego przepisy konstytucji, ale dodatkowo działającego na rzecz skrócenia „rządowego *interregnum*”.

W świetle obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych prezydent, desygnując Prezesa Rady Ministrów, nie jest w żaden sposób ograniczony. W zasadzie może on wskazać kogokolwiek, nie naruszając przy tym obowiązujących przepisów prawa. Jednakże, na co już wcześniej zwrócono uwagę, specyfika procedury tworzenia rządu przejawia się m.in. w przenikaniu się reguł formalnych i nieformalnych. W tym kontekście należy przede wszystkim podkreślić rolę politycznych mechanizmów wkomponowanych w specyfikę reżimu parlamentarnego. Fakt, że premier i rząd, na którego czele on stoi, musi cieszyć się zaufaniem parlamentu, nakłada na prezydenta korzystającego z prerogatywy desygnacji Prezesa Rady Ministrów obowiązek uwzględnienia układu sił politycznych, jaki wykrystalizował się w sejmie. Aspekt ten jest kluczowy, w przeciwnym razie bowiem prezydencki akt desygnacji będzie bezproduktywny w tym sensie, że zostanie zablokowany przez pierwszą izbę parlamentu, która nie wyrazi rządowi votum zaufania. Z tego powodu utrwalił się zwyczaj, że prezydent powierza misję stworzenia rządu przedstawicielowi najliczniejszego klubu parlamentarnego lub reprezentantowi utworzonej koalicji. Z formalnego punktu widzenia nie jest on zobowiązany do przeprowadzenia konsultacji w tej sprawie, choć racjonalność postępowania sprawia, że w praktyce prezydenci korzystają z tej możliwości. Wpisuje się to w przypisaną instytucji prezydenta funkcję gwaranta ciągłości władzy państwowej.

Znaczenie prezydenckiego prawa desygnowania Prezesa Rady Ministrów potencjalnie wzrasta w warunkach braku stabilnej większości parlamentarnej

(sejmowej) zdolnej do wskazania kandydata na premiera, a następnie powołania rządu. Przed prezydentem staje wówczas zadanie znalezienia odpowiedniej osoby na stanowisko szefa rządu, a przede wszystkim podjęcie starań na rzecz zapewnienia przyszłemu gabinetowi poparcia parlamentarnego, niezbędnego dla uzyskania votum zaufania. Prezydent w tym zakresie nie dysponuje wprawdzie żadnymi konstytucyjnymi uprawnieniami i może jedynie odwoływać się do prestiżu urzędu głowy państwa i własnego autorytetu. Nie zmienia to faktu, że taka sytuacja potencjalnie zwiększa obszar wpływu prezydenta na tworzenie rządu⁶¹.

Przyglądając się pierwszej fazie tworzenia rządu, obejmującej desygnację Prezesa Rady Ministrów, warto podkreślić, że w początkowym okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku zaobserwować można było zjawisko nieangażowania się liderów partyjnych w działalność na arenie rządowej⁶². Wręcz „uciekali” oni od brania na siebie obowiązków szefa rządu⁶³, jednocześnie wskazując innych polityków i starając się oddziaływać na nich i kierować rządem z „tylnego siedzenia”⁶⁴. Dotyczyło to Mariana Krzaklewskiego i Jarosława Kaczyńskiego⁶⁵. Pierwszy z nich nie zmienił swojej decyzji, drugi zaś po niespełna dziewięciu miesiącach postanowił stanąć na czele rządu⁶⁶. Nie był on wprawdzie pierwszym z liderów partyjnych, który to zrobił, wcześniej bowiem, w 2001 roku, uczynił to Leszek Miller, ale Jarosław Kaczyński swoją decyzją z lipca 2006 roku zapoczątkował trwającą do tej pory (czerwiec 2015 roku) praktykę funkcjonowania rządów, na czele których stoją szefowie partii. Na marginesie rozważań dotyczących zagadnienia desygnacji premiera warto podkreślić ten fakt, gdyż wpisuje się on w swoiste przesunięcie ciężaru z prezydenta na premiera jako szefa egzekutywy.

⁶¹ A. CHORAŻEWSKA: *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008, s. 113.

⁶² R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006, s. 123.

⁶³ Maciej Drzonek wskazuje, że jako pierwszy manewr ten zastosował Aleksander Kwaśniewski, który po sukcesie Sojuszu Lewicy Demokratycznej w wyborach parlamentarnych z 1993 roku nie objął funkcji premiera. Dlatego podobne zachowania innych polityków określa on mianem „manewru Kwaśniewskiego”. Zob.: M. DRZONEK: *Efektywny czy dysfunkcyjny? Dylematy dualizmu polskiej egzekutywy*. W: *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*. Red. M. DRZONEK, A. WOŁEK. Kraków–Nowy Sącz 2009, s. 24.

⁶⁴ J. WOJNICKI: *Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)*. W: *Mechanizmy sprawowania władzy*. „Studia Politologiczne” T. 18. Red. J. ZALEŚNY, J. BŁUSZKOWSKI. Warszawa 2010, s. 140–144, 148–152.

⁶⁵ Jak słusznie odnotowuje Sławomir Patyra, „obsadzanie urzędu premiera przez polityków tzw. drugiego planu odbija się negatywnie nie tylko na funkcjonowaniu rządu, ale również osłabia ogólny wizerunek koalicji. Powstaje bowiem wówczas specyficzna sytuacja, w ramach której premier jest kierownikiem ministrów w gabinecie, natomiast w szeregach partyjnych występuje w roli podwładnego, a zatem jego kierownictwo polityczne postrzegane jest jako pozorne. Swoją autorytet szef rządu czerpie wówczas wyłącznie z postanowień konstytucji i ustaw”. Cyt. za: S. PATYRA: *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów...*, s. 101.

⁶⁶ R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 426.

Wprawdzie konstytucja w tym względzie nie pozostawia wątpliwości, jednak w pierwszej fazie obowiązywania ustawy zasadniczej z 1997 roku w zachowaniach polityków cały czas odwzorowywały się przyzwyczajenia z przeszłości. Styl prezydentury Lecha Wałęsy odcisnął trwałe piętno na sposobie myślenia o istotności określonych stanowisk państwowych. Trzeba było około dziesięciu lat, aby nowy, konstytucyjny wzorzec został zinternalizowany przez głównych aktorów polskiej sceny politycznej. Wydaje się, że po wyborach prezydenckich z 2005 roku liderzy partycji przestali swoje polityczne plany lokować w obrębie prezydentury i zaczęli koncentrować się na zdobyciu stanowiska szefa rządu. Zmiana ta z pewnością powiązana jest również z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, w wyniku czego pozycja głównego organu egzekutywy została wzmocniona⁶⁷.

Drugą czynnością Prezydenta RP w ramach procedury tworzenia rządu jest powołanie premiera i pozostałych członków rządu. Jest ona zazwyczaj poprzedzona szeregiem działań mających na celu skonstruowanie rządu. Formalnie rzecz ujmując, autorem propozycji dotyczącej personalnego składu rządu jest osoba desygnowana na stanowisko premiera. Konstytucja w tej kwestii nie zawiera żadnych szczegółowych rozstrzygnięć. W zasadzie w tym zakresie kluczowego znaczenia nabierają polityczne mechanizmy tworzenia rządu. Obejmują one: spotkania, przedstawianie stanowisk, konsultacje, przetargi koalicyjne, inne formalne oraz nieformalne uzgodnienia itp. Biorą w nich udział różne podmioty, także takie, które formalnie nie są włączone w proces tworzenia rządu. W konsekwencji przedstawiana finalnie prezydentowi propozycja personalnego składu rządu nigdy w zasadzie nie jest autorskim dziełem premiera. Jest ona wypadkową interesów większej liczby formalnych i nieformalnych aktorów politycznych.

Prezydent dysponuje swobodą polegającą na tym, że może zarówno zaakceptować propozycję przedstawioną mu przez osobę desygnowaną na stanowisko premiera, jak i odmówić powołania Rady Ministrów w przedstawionym składzie⁶⁸. Po pierwsze, wynika to z faktu, że prezydent ustosunkowuje się do propozycji, a w związku z tym zakłada się, że może ona spotkać się zarówno z jego aprobatą, jak i sprzeciwem. Po drugie, przepis art. 154 ust. 3, traktujący o pierwszym trybie rezerwowym, odwołuje się do sytuacji, w której Rada Ministrów nie została powołana w ramach trybu podstawowego. Należy więc

⁶⁷ O konsekwencjach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dla relacji pomiędzy sejmem i rządem zob. m.in.: J. MARSZAŁEK-KAWA: *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*. Warszawa 2012, s. 230–275.

⁶⁸ Ryszard Mojak wskazuje na dwa zasadnicze układy odniesienia, które musi uwzględniać osoba desygnowana na stanowisko premiera w trakcie prac nad konstruowaniem składu rządu. „Pierwszy oznacza konieczność uzyskania poparcia politycznego w ramach większości sejmowej. Jest to podstawowe uwarunkowanie polityczne decyzji premiera. [...] Drugi zakres ograniczenia uprawnień desygnowanego premiera wynika z układu relacji prezydent – premier”. Cyt. za: R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 219–220.

przyjąć, że jednym z powodów niepowołania rządu może być świadoma decyzja prezydenta niezgadzającego się na przedstawioną mu propozycję⁶⁹. Mimo że taka sytuacja w praktyce się nie zdarzyła, to jednak nie można jej wykluczyć. Nie w każdym przypadku musiałoby to świadczyć o tym, że prezydent desygnował niewłaściwą osobę na stanowisko premiera. Możliwa jest sytuacja, gdy odmowa powołania premiera i rządu jest konsekwencją zmian w układzie sił politycznych w trakcie tworzenia gabinetu, w wyniku czego nie ma gwarancji, że uzyska on votum zaufania.

Mimo że prezydent może powołać rząd lub odmówić jego powołania, to decyzja głowy państwa odnosi się do traktowanego *en bloc* wniosku osoby desygnowanej na stanowisko premiera. Oznacza to, że prezydent ustosunkowuje się do całościowej propozycji i nie może dokonywać jakichkolwiek zmian personalnych w ramach przedstawionego mu wniosku. Prezydent nie ma również możliwości opiniowania kandydatur na stanowiska ministerialne, jak miało to miejsce na gruncie Małej konstytucji z 1992 roku. Jego konstytucyjna rola w tworzeniu rządu jest więc mocno ograniczona i uzależniona przede wszystkim od pozanormatywnych aspektów przywództwa politycznego. Jednocześnie trzeba podkreślić, że prezydent, odmawiając powołania rządu, nie otwiera sobie ścieżki do zwiększenia swojego wpływu na proces tworzenia rządu. Należy pamiętać, że konstytucja przewiduje, iż każdy rząd musi cieszyć się zaufaniem pierwszej izby parlamentu. Niepowołanie rządu skutkuje jedynie uruchomieniem pierwszego trybu rezerwowego, w ramach którego uprawnienia prezydenta są ograniczone do minimum.

Podstawowy tryb tworzenia rządu kończy się w sejmie. Premier w ciągu czternastu dni od dnia powołania przez prezydenta jest zobligowany do przedstawienia na forum izby programu działania rządu i jednocześnie złożenia wniosku o wyrażenie rządowi votum zaufania. Następnie przeprowadza się debatę nad tymi kwestiami, co znajduje wyraz w przepisach Regulaminu Sejmu⁷⁰. Zwieńczeniem procesu powoływania rządu jest głosowanie posłów nad wnioskiem premiera o wyrażenie votum zaufania nowo powstałej Radzie Ministrów.

⁶⁹ A. CHORĄŻEWSKA: *Model prezydentury...*, s. 113.

⁷⁰ Początkowo kwestia ta regulowana była w art. 61a Regulaminu Sejmu (*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 1998 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Monitor Polski” z 1998 roku, Nr 44, poz. 618), a następnie w art. 112 (*Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 maja 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Monitor Polski” z 2002 roku, Nr 23, poz. 398; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Monitor Polski” z 2009 roku, Nr 5, poz. 47; *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Monitor Polski” z 2012 roku, poz. 32).

Dla uchwalenia votum zaufania potrzebne jest poparcie bezwzględnej większości głosujących, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Niepowołanie rządu w trybie podstawowym lub nieudzielenie powołanemu przez prezydenta rządowi votum zaufania skutkuje natychmiastowym przejściem do pierwszego trybu rezerwowego. Nie można przy tym zgodzić się z Mojakiem, gdy sugeruje, że zakończenie niepowodzeniem powołania rządu w procedurze podstawowej „wskazuje generalnie na porażkę polityczną Prezydenta RP”⁷¹. Jego wpływ na tworzenie rządu zasadniczo nie opiera się na uprawnieniach konstytucyjnych, ale odzwierciedla raczej behawioralne elementy przywództwa politycznego. Prezydent może usiłować wywierać wpływ na uczestników procesu tworzenia rządu, przejawiając szeroką aktywność, nie ma natomiast wpływu na zachowanie posłów podczas głosowania nad votum zaufania. Nie można wykluczyć, że pomiędzy powołaniem rządu a głosowaniem nad udzieleniem mu votum zaufania dojdzie do zmiany postaw aktorów funkcjonujących na arenie sejmowej. Może to wynikać np. z rozpadu koalicji lub zmiany kierownictwa partyjnego uprzednio powołanego w skład rządu⁷². Z kolei niepowołanie rządu przez prezydenta, będące efektem jego negatywnej oceny względem propozycji przedstawionej przez desygnowanego premiera, nie zawsze musi być rozpatrywane w kategoriach porażki głowy państwa. Taka decyzja może być traktowana także jako głos politycznego rozsądku prezydenta, który zdaje sobie sprawę, że rząd w przedstawionym mu składzie nie może liczyć na poparcie większości sejmowej.

Pierwszy tryb rezerwowy charakteryzuje się przekazaniem inicjatywy w zakresie powołania rządu sejmowi. Rola prezydenta sprowadza się w zasadzie do bycia „notariuszem”, potwierdzającym wybór dokonany przez sejmową większość. W ciągu czternastu dni od dnia niepowołania rządu lub dnia nieudzielenia mu votum zaufania w ramach trybu podstawowego sejm wybiera Prezesa Rady Ministrów i proponowanych przez niego członków rządu. Oznacza to konieczność podjęcia przez tę izbę dwóch odrębnych uchwał. Najpierw dokonuje ona wyboru premiera, który staje przed zadaniem z formalnego punktu widzenia identycznym z tym, z którym w procedurze podstawowej zmierzyć się musi premier desygnowany przez prezydenta. Oczywiście jego realna swoboda w zakresie doboru ministrów jest determinowana wieloma względami, od politycznych poczynając, a na osobowościowych skończywszy. Druga uchwała dotyczy powołania całej Rady Ministrów. Powołanie najpierw premiera, a później całego rządu uzależnione jest od poparcia udzielonego przez posłów bezwzględną większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowego składu sejmiku. Konieczność uzyskania wskazanej większości ma określoną konsekwencję.

⁷¹ Cyt. za: R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 237.

⁷² Z. SZELIGA: *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*. Lublin 2003, s. 73.

Wyraża ona dążenie do tego, by rząd miał oparcie w większości sejmowej, co z kolei ma stanowić jedną z gwarancji jego stabilności. Trzeba zwrócić uwagę, że w sytuacji, gdy Rada Ministrów zostanie wybrana w pierwszym trybie rezerwowym, premier nie występuje do sejmu z wnioskiem o wyrażenie votum zaufania. W tej sytuacji przyjmuje się, że inwestytura została udzielona rządowi w momencie jego powołania.

Jeśli wybór Rady Ministrów w pierwszym trybie rezerwowym zakończy się sukcesem, wówczas prezydent powołuje wybraną w ten sposób Radę Ministrów i nie ma możliwości odmowy w tym zakresie. Inna interpretacja oznaczałaby, że prezydent stał się aktywnym współuczestnikiem procesu tworzenia rządu, co z kolei podważałoby zasadę, że gabinet powołany w pierwszym kroku rezerwowym jest efektem samodzielnej działalności sejmu i dlatego określany bywa mianem „rządu parlamentarnego”⁷³.

Zarówno tryb podstawowy, jak i pierwszy tryb rezerwowy generalnie odwołują się do tej samej zasady, zgodnie z którą rząd musi mieć oparcie w większości sejmowej. Warto więc zastanowić się, czy jest możliwe, by pierwszy tryb rezerwowy zakończył się powołaniem rządu. Wszak rozstrzygający dla zakończenia sukcesem całej procedury jest mechanizm polityczny, w którego ramach kluczowe znaczenie ma układ sił politycznych na poziomie parlamentarnym (sejmowym). Pomiędzy obydwoma etapami tworzenia rządu siła poszczególnych ugrupowań parlamentarnych, mierzona liczbą kontrolowanych przez nie mandatów poselskich, najprawdopodobniej nie ulegnie jakiegokolwiek zasadniczej zmianie, choć „transfery polityczne” nie są obce polskiej praktyce parlamentarnej. Zatem istnieją w zasadzie dwie możliwości czyniące prawdopodobnym to, że rząd zostanie powołany w pierwszej procedurze rezerwowej.

Pierwsza okoliczność wiąże się z podjęciem przez prezydenta w ramach trybu podstawowego niewłaściwej decyzji dotyczącej kandydata na premiera i/lub powołania rządu wbrew woli większości parlamentarnej. Należy jednak podkreślić, że takie postępowanie prezydenta musiałoby zostać uznane za nieracjonalne. Byłoby ono z góry skazane na niepowodzenie, gdyż taki rząd nie miałby szans na uzyskanie votum zaufania, a poza tym mogłoby to negatywnie wpłynąć na postrzeganie samego prezydenta przez obywateli, dla których jawiłby się jako podmiot blokujący czy też opóźniający w sposób nieuzasadniony powołanie rządu.

Druga możliwość odnosi się do sytuacji, gdy po zakończeniu trybu podstawowego doszłoby do zasadniczych zmian w układzie sił politycznych na arenie

⁷³ Takiego określenia używa Leszek Garlicki, który jednocześnie posługuje się także określeniem „sejmowa» Rada Ministrów”. Zob. L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 285–286. Z kolei Ryszard Mojak w kontekście pierwszego trybu rezerwowego pisze: „[...] owa procedura odbiega od założeń klasycznego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych i jest bliższa modelowi parlamentarno-komitetowemu”. Cyt. za: R. MOJAK: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce (prolegomena)*. „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5(52), s. 78–79.

sejmowej, których konsekwencją byłoby powstanie koalicji większościowej. Taka sytuacja wydaje się jednak mało prawdopodobna, tym bardziej że nie istnieją żadne formalne mechanizmy instytucjonalne, które mogłyby zwiększać prawdopodobieństwo tego typu przesunięć. Jedynym w zasadzie czynnikiem sprzyjającym ewentualnym próbom stworzenia koalicji większościowej może być czas – dodatkowe czternaście dni.

Praktyka polityczna od 1997 roku potwierdza raczej, że prezydenci dobrze odczytują swoją rolę w podstawowym trybie tworzenia rządu i nie występują przeciwko woli większości parlamentarnej, sejmowy układ sił politycznych zaś zmienia się tylko pod wpływem świadomości strat, które mogą ponieść aktorzy funkcjonujący na arenie parlamentarnej. W pierwszym kroku rezerwowym ryzyko ich poniesienia w zasadzie nie występuje, dlatego należy się spodziewać raczej usztywnienia ich stanowisk niż poszukiwania rozwiązań kompromisowych. Dopiero zakończenie niepowodzeniem drugiego trybu rezerwowego może dla części ugrupowań oznaczać zagrożenie koniecznością opuszczenia parlamentu.

Okoliczności odwołania się do drugiego trybu rezerwowego są z jednej strony dowodem zaistnienia sytuacji kryzysowej w sejmie, objawiającej się niezdolnością ugrupowań parlamentarnych do stworzenia koalicji większościowej, a z drugiej są dla nich instytucją „ostatniej szansy”. Prezydent w ciągu czternastu dni powołuje premiera i na jego wniosek pozostałych członków rządu, co upodabnia całą procedurę do trybu podstawowego. Zasadnicza różnica polega na tym, że sejm najpóźniej w ciągu kolejnych czternastu dni udziela rządowi votum zaufania zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Dzięki temu istnieją szanse na powołanie rządu mniejszościowego⁷⁴. Zakończenie fiaskiem i tego trybu wskazuje, że sejm utracił zdolność kreacji rządu i w konsekwencji Prezydent RP obligatoryjnie skraca jego kadencję.

Konstytucyjna procedura tworzenia rządu opiera się jednoznacznie na założeniu, że rząd musi posiadać parlamentarną inwestyturę. Dlatego wskaźnikowi trzeciemu indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* należy przypisać wartość „–2”. W proces tworzenia rządu zaangażowany jest również prezydent, który nie dysponuje jednak konstytucyjnymi uprawnieniami dającymi mu możliwość ostatecznego rozstrzygnięcia o politycznym i personalnym składzie rządu. Jego faktyczna rola w ramach całej procedury stanowi raczej wypadkową pozycji konstytucyjnej i uwarunkowań politycznych. Dlatego, opierając się na konstytucyjnym wzorcu, wskaźnikowi drugiemu należy przypisać wartość „–1”. Wprawdzie w odniesieniu do pierwszego trybu rezerwowego temu wskaźnikowi bardziej odpowiadałaby wartość „–2”, ale, po pierwsze, jest to procedura awaryj-

⁷⁴ T. GODLEWSKI: *Od systemu prezydencko-parlamentarnego do zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego*. W: *Drogi i bezdroża ku demokracji. Przemiany polityczne w Europie postkomunistycznej*. Red. R. BÄCKER, J. MARSZAŁEK-KAWA. Toruń 2005, s. 33.

na, a po drugie, prawdopodobieństwo powołania rządu w ten sposób – z przyczyn wcześniej opisanych – jest mało prawdopodobne.

Poza problematyką powoływania rządu kolejnym istotnym zagadnieniem jest kwestia jego odpowiedzialności. Konstytucja RP z 1997 roku nie przewiduje, ani nawet nie stwarza podstaw domniemania ponoszenia przez rząd odpowiedzialności przed prezydentem. Jedynym organem dysponującym prawem egzekwowania odpowiedzialności rządu w wariantach solidarnym i indywidualnym jest sejm. Tym samym na gruncie ustawy zasadniczej z 1997 roku na pewno nie może być realizowany prezydencki model reżimu politycznego *sensu stricto*, ani też model semiprezydencki w wersji prezydencko-parlamentarnej. Kwestię tę wyrażnie reguluje art. 157 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że „członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działalność Rady Ministrów”, w ust. 2 zaś zapisano, że „członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za sprawy należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów”. Z kolei zgodnie z art. 162 premier obligatoryjnie składa dymisję rządu w trzech przypadkach:

- 1) na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego sejmu;
- 2) w wyniku nieuchwalenia przez sejm wotum zaufania dla rządu;
- 3) w rezultacie wyrażenia przez sejm wotum nieufności rządowi.

Pierwszy z wymienionych przypadków jest ściśle powiązany z wykrystalizowaniem się nowej większości parlamentarnej, która, zgodnie z jedną z podstawowych reguł reżimu parlamentarnego, winna mieć sposobność utworzenia rządu. Drugi przypadek wiąże się zazwyczaj z modelem odpowiedzialności *ex ante*, choć może również być wyrazem realizacji odpowiedzialności *ex post*⁷⁵, trzeci zaś jest powiązany wyłącznie z modelem odpowiedzialności *ex post*. We wszystkich trzech przypadkach najistotniejsze jest jednak dostrzeżenie tego, że istnieje tylko jeden łańcuch odpowiedzialności łączący sejm z rządem⁷⁶. Nie przewidziano żadnych, nawet ekstraordynaryjnych okoliczności, które mogłyby spowodować, że rząd ponosiłby odpowiedzialność przed prezydentem. Nie zmienia tego nawet

⁷⁵ Konieczność uzyskania wotum zaufania jest jednym z warunków stawianych nowo powołanemu rządowi. Oprócz tego Konstytucja RP przewiduje instytucję „fakultatywnego” wotum zaufania (art. 160). Premier może w każdej chwili wystąpić z odpowiednim wnioskiem do sejmu. Na poziomie konstytucyjnym nie określono powodów skorzystania przez niego z tego uprawnienia. Istotne jest natomiast to, że w takim przypadku (wotum zaufania wyraża się większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) sejm dokonuje już oceny dotychczasowej działalności rządu. Dlatego zasadne jest mówienie o realizacji modelu odpowiedzialności *ex post*.

⁷⁶ Bożena Dziemidok-Olszewska zwraca uwagę, że „członkowie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w najmniejszym stopniu nie kwestionowali ustanowienia konstytucyjnej regulacji odpowiedzialności politycznej rządu przed parlamentem”. Cyt. za: B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Polsce – ciągłość i zmiana*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r...*, s. 138.

niezdolność sejmu do wyrażenia votum zaufania rządowi. Trzy niezakończone sukcesem próby powołania rządu powodują wprowadzić skrócenie kadencji sejmu przez Prezydenta RP, co finalnie prowadzi także do dymisji Rady Ministrów, ale przedmiotowa decyzja głowy państwa stanowi zaledwie potwierdzenie zaistnienia określonych faktów, a siła władczego oddziaływania prezydenta jest w tym przypadku praktycznie zerowa.

Konstytucja przewiduje jeszcze jedną okoliczność, w której może dojść do dymisji Rady Ministrów. Dotyczy ona złożenia rezygnacji przez premiera. Mała konstytucja z 1992 roku też taką sytuację przewidywała, z tym że wówczas prezydent był zobligowany do przyjęcia dymisji szefa rządu. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów konstytucyjnych prezydent nie ma takiego obowiązku. Nie jest to jednak równoznaczne z tym, że premier lub rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed prezydentem, choć jednocześnie nie można zupełnie pominąć faktu, że ewentualna rezygnacja premiera otwiera przed głową państwa szersze możliwości wpływu na to, co dzieje się na scenie politycznej. W związku z tym warto sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, należy zwrócić uwagę, że w opisywanym przypadku rysuje się obraz daleko posuniętej personifikacji kierownictwa w Radzie Ministrów. Dymisji nie składa rząd *in corpore*, ale wyłącznie premier. Po drugie, prezydenckie prawo odmowy przyjęcia dymisji Prezesa Rady Ministrów można analizować w kontekście realizacji konstytucyjnej funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej. Anna Chorążewska wskazuje na „akceptowalne powody” złożenia dymisji przez premiera, co *per analogiam* sugeruje możliwość wystąpienia „powodów nieakceptowalnych”. Do tych pierwszych zalicza m.in.: zły stan zdrowia premiera, utratę przez rząd zaufania większości sejmowej, dekompozycję określonego układu politycznego stanowiącego fundament, na którym zbudowany jest rząd. W drugiej grupie znalazłyby się wszelkiego rodzaju naciski na premiera, zmuszające go do rezygnacji⁷⁷ wbrew logice działania reżimu politycznego *sensu stricto*. Przyznanie prezydentowi prawa podjęcia ostatecznej decyzji co do przyjęcia lub nieprzyjęcia dymisji premiera w założeniach miało oznaczać powierzenie głowie państwa roli ostatniej instancji mogącej zapobiec destabilizacji sytuacji na scenie politycznej. Po trzecie, prezydent, odmawiając przyjęcia dymisji premiera, może spowodować, że szef rządu stanie się „zakładnikiem” głowy państwa. W skrajnej sytuacji może to oznaczać zmuszenie premiera do sprawowania funkcji wbrew swojej woli, co należałoby ocenić jednoznacznie krytycznie⁷⁸. Wszak nie powinno się nikogo zmuszać do pełnienia jakiegokolwiek funkcji i to nie tylko ze względu na status jednostki w państwie demokratycznym. Należy spojrzeć na tę kwestię także z szerszej perspektywy. Premier zmuszony do pozostania na stanowisku wbrew swojej

⁷⁷ A. CHORAŻEWSKA: *Model prezydentury...*, s. 136. Zob. także: S. PATYRA: *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów...*, s. 54.

⁷⁸ B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Lublin 2003, s. 250.

woli może nie wykonywać swoich obowiązków wystarczająco dobrze, co będzie ze szkodą dla całego mechanizmu rządzenia. Po czwarte, prezydenckie prawo do nieprzyjmowania dymisji premiera otwiera przed głową państwa możliwość szerokiego wpływu na kreowanie sytuacji na scenie politycznej. Skorzystanie z niego w warunkach rozpadu koalicji i powstania gabinetu mniejszościowego bądź utraty przez rząd zaufania większości parlamentarnej oznaczać będzie ograniczenie katalogu pozostających w dyspozycji sejmowi możliwości w zakresie egzekwowania odpowiedzialności politycznej organu władzy wykonawczej, któremu powierzono prowadzenie bieżącej polityki państwa. Dekompozycja układu politycznego w sejmie utrudnia skorzystanie z instytucji votum nieufności (o czym niżej), podjęcie zaś próby stworzenia nowego rządu będzie niemożliwe w wyniku przyjęcia przez prezydenta postawy „gracza sprzeciwu”. Finalnie może to prowadzić do korekty konstytucyjnego wzorca relacji w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Słabość sejmu wyrażająca się niezdolnością do rozwiązania sytuacji kryzysowej, a także słabość rządu, której dowodem będzie decyzja premiera o złożeniu rezygnacji, zwiększa pole manewru prezydenta. Może on przyczynić się do zablokowania mechanizmu rządzenia na poziomie instytucjonalnym i wykorzystując własne umiejętności oraz cechy przywódcze wzmocnić swoją rzeczywistą pozycję w relacjach z sejmem i rządem⁷⁹. Jest to kolejny dowód na to, że przepisy konstytucyjne są „zaledwie” ramami polityki. Dopiero aktorzy polityczni, stosując je w określonym kontekście, nadają im odpowiednią dynamikę, rozstrzygając tym samym o ich znaczeniu i sensie. Niemniej jednak opisane uprawnienie prezydenta nie może prowadzić do zakwestionowania zasady, że rząd politycznie odpowiada wyłącznie przed sejmem.

Instytucją najdobitniej wyrażającą ten fakt jest oczywiście votum nieufności. W tym zakresie ustawa zasadnicza z 1997 roku poczyniła istotny krok naprzód, porządkując w porównaniu do stanu z okresu prowizorium ustrojowego lat 1992–1997 całą problematykę. Pozytywnie należy ocenić zwłaszcza rezygnację z obecności dwóch wersji votum nieufności względem rządu: zwykłej i konstruktywnej, na rzecz wyłącznie tej drugiej. Tym samym konstruktywnemu votum nieufności nadano właściwy tej instytucji sens. Nie można także pozostać obojętnym wobec faktu, że zarówno Konstytucja RP (art. 158 ust. 1), jak i Regulamin Sejmu (najpierw art. 61f ust. 8, a obecnie art. 115 ust. 8) nie pozostawiają już wątpliwości, że sejm jedną uchwałą wyraża votum nieufności względem urzędującej Rady Ministrów i powołuje nowego premiera. Olbrzymi mankament z okresu obowiązywania Małej konstytucji z 1992 roku został tym

⁷⁹ W kontekście prezydenckiego prawa do odmowy przyjęcia rezygnacji premiera z pełnionego stanowiska należy się zgodzić ze stwierdzeniem, że „rzeczywista siła prezydenta w relacjach z rządem zależy od wewnętrznej spójności tego drugiego organu i jego zdolności do uzyskania poparcia zdecydowanej większości posłów”. Cyt. za: A.W. JABŁOŃSKI: *The Europeanisation of Government in Poland in the 1990s*. In: *Poland and the European Union*. Ed. K. CORDELL. London 2000, s. 129.

samym usunięty, a głosowanie nad wyrażeniem votum nieufności urzędującemu rządowi jest powiązane w sposób niebudzący wątpliwości z wyborem nowego szefa rządu.

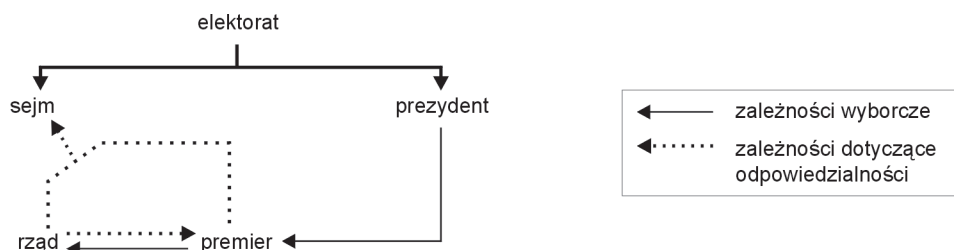
Konstruktywny charakter votum nieufności jest przejawem odejścia od założeń klasycznego parlamentaryzmu lub – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – dowodem racjonalizacji tego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*, której celem jest zagwarantowanie rządowi większej stabilności poprzez „uodpornienie” go na tworzenie się w sejmie tzw. większości negatywnych⁸⁰. Z jednej strony konstruktywne votum nieufności ogranicza swobodę działania ugrupowań parlamentarnych czy też wymusza na nich wzięcie na siebie większej odpowiedzialności za decyzję związaną z odwołaniem rządu, z drugiej zaś ma ono w sobie potencjał korygowania faktycznych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem, zwłaszcza zaś premierem. Sejm, wybierając premiera, udziela mu bowiem inwestytury politycznej do tworzenia nowego rządu. W konsekwencji formowanie personalnego składu rządu odbywa się już bez udziału sejmu. W tej kwestii zasadnicze znaczenie ma polityczne zaufanie premiera, wyrażone w odpowiednim wniosku szefa rządu do prezydenta o powołanie określonych osób na stanowiska ministerialne. Konstruktywne votum nieufności opiera się na innym modelu powoływania rządu niż wcześniej opisany. Wprawdzie nie kwestionuje ono zasady ponoszenia politycznej odpowiedzialności rządu przed sejmem, ale – jak pisze Mojak – „jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki – przemienia rząd powoływany i sytuowany w systemie parlamentarno-gabinetowym w rząd, który jest powoływany według mechanizmów systemu kanclerskiego”⁸¹. Jest to kolejny przejaw wzmocnienia pozycji premiera w ramach egzekutywy.

Taką samą tendencję zaobserwować można, analizując konstytucyjny mechanizm przeprowadzania zmian w składzie rządu. Dokonuje ich prezydent na wniosek premiera. Po pierwsze, w procedurze tej nie uczestniczy sejm. Po drugie, prezydent nie może zablokować wniosku premiera. Mała konstytucja z 1992 roku dawała mu jeszcze taką możliwość, w świetle zaś art. 161 Konstytucji RP z 1997 roku rola prezydenta sprowadza się jedynie do podjęcia formalnych czynności zmierzających do odwołania urzędującego ministra i powołania jego następcy. Siła władczego oddziaływania prezydenta na personalne zmiany w rządzie jest więc na gruncie formalnym całkowicie zminimalizowana. Po trzecie, poprzez fakt, że w procedurze dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów kluczowa rola przypada premierowi, wyeksponowany zostaje kierunek odpowiedzialności ministrów przed szefem rządu, co w pewnym zakresie jest zbieżne z kanclerską odmianą reżimu parlamentarnego.

⁸⁰ J. SZYMANEK: *Elementy racjonalizacji...*, s. 150–151.

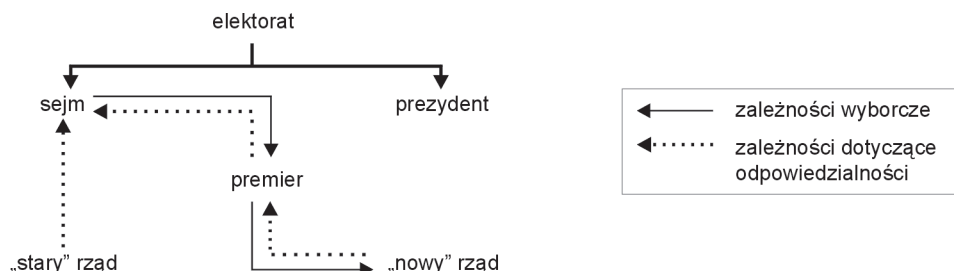
⁸¹ Cyt. za: R. MOJAK: *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*. W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 71.

Warto zwrócić uwagę, że o ile w ramach procedury powoływania rządu eksponowana jest polityczna zależność rządu od sejmu (schemat 26), o tyle stworzony mechanizm stosowania konstruktywnego votum nieufności względem rządu (schemat 27), jak również procedura dokonywania zmian w jego składzie (schemat 28) powodują, że nie można mówić o realizacji w pełni spójnego modelu politycznej odpowiedzialności gabinetu i jego członków. Z formalnego punktu widzenia w procesie powstawania rządu łańcuch odpowiedzialności łączy ten organ bezpośrednio z sejmem. Z kolei przyjęte mechanizmy przeprowadzania votum nieufności wobec rządu i dokonywania zmian w jego składzie prowadzą do wyeksponowania pozycji premiera, przekładającej się na instytucjonalizację odpowiedzialności przed nim pozostałych członków rządu. Obowiązujące rozwiązania są częściowo wyrazem niekonsekwentnej imitacji niemieckiego wzorca ustrojowego, w ramach którego przyjęto założenie o wyłącznej odpowiedzialności szefa rządu (kanclerza) przed parlamentem (Bundestagiem)⁸². Tymczasem w Polsce adresatem konstruktywnego votum nieufności jest cały rząd, „beneficjentem” zaś jego skutecznego zastosowania nowy Prezes Rady Ministrów.



Schemat 26. Konstytucyjny mechanizm egzekwowania odpowiedzialności politycznej w świetle procedury powoływania rządu

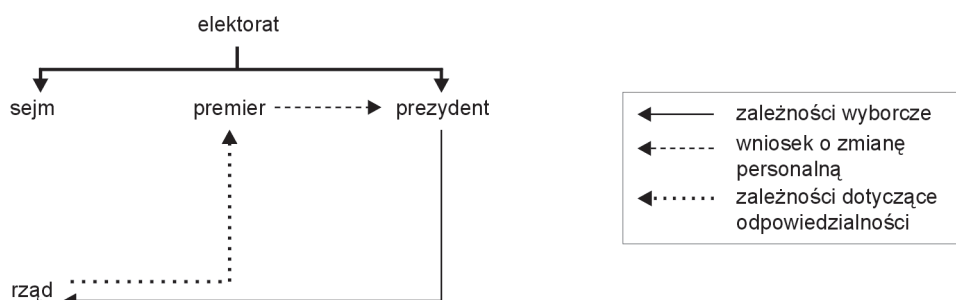
Źródło: Opracowanie własne.



Schemat 27. Konstytucyjny mechanizm egzekwowania odpowiedzialności politycznej w ramach konstruktywnego votum nieufności

Źródło: Opracowanie własne.

⁸² Na temat stosowanych w Niemczech mechanizmów odpowiedzialności politycznej członków rządu federalnego zob.: E. ZIELIŃSKI: *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*. W: *Rządy w państwach Europy*. Red. E. ZIELIŃSKI, I. BOKSZCZANIN. Warszawa 2003, s. 210–215.



Schemat 28. Konstytucyjny mechanizm egzekwowania odpowiedzialności politycznej w ramach procedury zmian w składzie rządu

Źródło: Opracowanie własne.

Dodatkowo Konstytucja RP utrzymała znaną z okresu prowizorium ustrojowego instytucję indywidualnego votum nieufności względem poszczególnych ministrów⁸³. Wypada się zgodzić z Bożeną Dziemidok-Olszewską, że przyjęcie tego mechanizmu „spowodowało niekomplementarność, niespójność i konkurencyjność tego rozwiązania z odpowiedzialnością przed Prezesem Rady Ministrów”⁸⁴. Konstytucja wprawdzie nie wskazuje wprost na realizację odpowiedzialności ministrów przed premierem, jednak można ją wyinterpretować z przepisów ustawy zasadniczej. W zależności od kontekstu sytuacyjnego, osobowości premiera i preferowanego przezeń stylu kierowania rządem, może ona mieć wręcz pierwszorzędne znaczenie dla losów ministrów. Gdyby tak rzeczywiście było, oznaczałoby to zakwestionowanie konstytucyjnej zasady ustanawiającej prymat odpowiedzialności członków rządu przed sejmem⁸⁵.

W kontekście indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* należy zwrócić uwagę, że mimo zidentyfikowanych przejawów wewnętrznej niespójności konstytucyjnego mechanizmu egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu prezydent został pozbawiony jakiegokolwiek wpływu na przebieg tej procedury. Oznacza to, że przyjęte rozwiązania odpowiadają założeniom parlamentaryzmu, choć nie w klasycznej, ale zrationalizowanej wersji. Jednocześnie pasują one do premierowsko-prezydenckiej odmiany semiprezydenccjalizmu. Z tego powodu wskaźnikowi czwartemu indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* należy przypisać wartość „–1”.

⁸³ W literaturze przedmiotu można spotkać pogląd, że „wprowadzoną do polskiego systemu ustrojowego w 1992 r. instytucję indywidualnej odpowiedzialności parlamentarnej, cechuje pewna ciągłość i stabilność”. Cyt. za: E. GDULEWICZ, W. SKRZYDŁO: *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązujących konstytucji i praktyce lat 1997–2007*. W: *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. E. GDULEWICZ, H. ZIĘBA-ZAŁUCKA. Rzeszów 2007, s. 71.

⁸⁴ Cyt. za: B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Lublin 2012, s. 221.

⁸⁵ Ibidem, s. 223.

Dopełniając obrazu konstytucyjnego wzorca reżimu politycznego *sensu stricto*, konieczne jest zwrócenie uwagi na organizacyjno-temporalny i substancjalno-funkcjonalny aspekt wpływu egzekutywy na legislatywę. W odniesieniu do pierwszego z nich należy podkreślić, że na gruncie przepisów Konstytucji RP z 1997 roku skorygowano po raz kolejny rozwiązania dotyczące skrócenia przez prezydenta czasu przyznanych parlamentowi pełnomocnictw. Przeprowadzona zmiana wpisuje się w obserwowaną już od 1992 roku tendencję ograniczania władczych uprawnień prezydenta. Ustawa zasadnicza z 1997 roku w tym względzie poszła jeszcze dalej, co stanowiło wyraz zamierzonych działań ustrojodawcy⁸⁶.

Po pierwsze, w konstytucji nie posłużono się pojęciem „rozwiązania parlamentu”, które pojawiało się w przepisach rangi konstytucyjnej w latach 1989–1997. Termin ten został zastąpiony pojęciem „skrócenia kadencji”. Zmiana ta wykracza poza wymiar semantyczny, rodząc istotne konsekwencje w odniesieniu do relacji pomiędzy prezydentem a parlamentem. Ta, zdawałoby się, drobna korekta sprawia, że skutki ewentualnej decyzji prezydenta dotyczącej skrócenia kadencji sejmiku nie są tak bardzo dotkliwe dla organów legislatywy, jak miało to miejsce na gruncie Małej konstytucji z 1992 roku. W obowiązującym stanie prawnym niezdolny do efektywnego działania sejm, którego kadencję prezydent by skrócił, ma prawo nadal korzystać z wszelkich przypisanych mu kompetencji. Wynika to z faktu, że „kadencje Sejmu i Senatu rozpoczynają się z dniem zebrania się Sejmu na pierwszym posiedzeniu i trwają do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji” (art. 98 ust. 1 Konstytucji RP). Jednocześnie nie ma już przepisu ograniczającego zakres decyzji i działań podejmowanych przez izby parlamentarne, których kadencje zostały skrócone⁸⁷. W konsekwencji osłabiono prezydencką funkcję arbitrażu politycznego, sprowadzającą się do rozwiązywania konfliktów politycznych z udziałem parlamentu.

Po drugie, zdefiniowano wyłącznie dwie okoliczności mogące skutkować skróceniem przez prezydenta kadencji sejmiku i w konsekwencji senatu. Dodatkowo jedna z nich ma charakter obligatoryjny, co *de facto* pozbawia prezydenta możliwości władczego oddziaływania na czas udzielonych legislatywie pełnomocnictw, a jego rolę określić można mianem „notariusza”, potwierdzającego zaistnienie określonych faktów. Dotyczy to sytuacji, gdy w trzech kolejnych próbach nie zostanie powołany rząd, lub też rząd nowo powołany nie uzyska votum zaufania. W tej materii zauważyć można istotną ewolucję rozwiązań konstytucyjnych. Najpierw, w latach 1989–1992, prezydent zupełnie fakultatywnie mógł rozwiązać sejm (i w konsekwencji senat), gdy ten był niezdolny do powołania rządu.

⁸⁶ R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r...*, s. 81.

⁸⁷ Art. 4 ust. 6 Małej konstytucji z 1992 roku stanowił, że „od dnia rozwiązania Sejmu, mocą własnej uchwały lub zarządzeniem Prezydenta, Sejm nie może uchylać zmian ustaw konstytucyjnych ani ordynacji wyborczych, a także ustaw o zmianie ustawy budżetowej oraz ustaw wywołujących zasadnicze skutki finansowe dla budżetu Państwa”.

W okresie prowizorium ustrojowego lat 1992–1997 nieskuteczność procesów powoływania rządu również powiązano z instytucją rozwiązania parlamentu przez prezydenta. W zależności od etapu powoływania rządu prerogatywa prezydencka mogła mieć fakultatywny bądź obligatoryjny charakter. Na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku prezydent nie ma możliwości samodzielnego rozstrzygania, czy niepowołanie rządu dowodzi trwałego kryzysu, który rozwiązać może wyłącznie suweren, czy też istnieją jeszcze możliwości stworzenia w oparciu o parlamentarny układ polityczny nowego gabinetu i udzielenia mu inwestytury. W tym zakresie osłabiono więc prezydencką funkcję arbitrażu politycznego.

Druga okoliczność, w której prezydent – tym razem fakultatywnie – może skorzystać z prawa do skrócenia kadencji parlamentu, wiąże się z nieuchwaleniem przez sejm ustawy budżetowej w ciągu czterech miesięcy od przedłożenia sejmowi jej projektu przez Radę Ministrów. Uregulowanie tej kwestii w Konstytucji RP z 1997 roku wydawało się klarowne, zwłaszcza że konstrukcja odpowiedniego przepisu (art. 225) była efektem dogłębnej analizy, wynikającej m.in. z negatywnych doświadczeń z przeszłości. Na początku 2006 roku pojawił się jednak problem interpretacyjny, od kiedy powinien być liczony czteromiesięczny okres, w którym ustawa budżetowa powinna zostać uchwalona. Wątpliwość ta była pokłosiem przebiegu prac nad ustawą budżetową na 2006 rok. Po raz pierwszy projekt tejże ustawy złożył rząd Marka Belki 29 września 2005 roku. W związku z zakończeniem IV kadencji sejm i zasadą dyskontynuacji prac parlamentarnych, 19 października projekt budżetu został złożony ponownie przez rząd Belki, tym razem już w sejmie kolejnej kadencji (nastąpiło to w dniu, w którym premier złożył dymisję rządu)⁸⁸. Z oczywistych względów Sejm V kadencji pracował nad „projektem październikowym”. Mimo to Prezydium Sejmu dysponowało dwiema ekspertyzami, które wskazywały, że momentem, w którym zaczął biec czteromiesięczny okres na uchwalenie ustawy budżetowej przez sejm i senat, był 29 września. Jak się okazało, nie było to jednoznaczne, trzy inne ekspertyzy bowiem wskazywały, że okres ten należy liczyć od 19 października⁸⁹. Prezydent Lech Kaczyński podzielał tę pierwszą interpretację, co pod koniec stycznia 2006 roku wywołało spore napięcie w relacjach między ugrupowaniem rządzącym i głową państwa z jednej strony a opozycją parlamentarną z drugiej. Jednocześnie wzmogło to presję na potencjalnych koalicjantów Prawa i Sprawiedliwości – Samoobronę i Ligę Polskich Rodzin, które w obliczu zapowiedzi skrócenia kadencji sejm zaczęły ustępować największemu w owym czasie ugrupowaniu sejmowemu⁹⁰. Niezależnie od tego, czy prezydent miał rację, czy

⁸⁸ Następny rząd, na którego czele stał Kazimierz Marcinkiewicz, złożył 30 listopada 2005 roku autopoprawkę do projektu ustawy budżetowej.

⁸⁹ D. UHLIG: *Sejm, PiS, budżet i zgubione trzy tygodnie*. „Gazeta Wyborcza”, 19.01.2006, s. 4.

⁹⁰ A. DROSIK: *Polityka kryzysu, czyli kreowanie rzeczywistości kryzysowej. Studium przypadku: Prawa i Sprawiedliwości gra przyspieszonymi wyborami (2005–2006)*. „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2012, nr 3, s. 39–40.

nie, wydaje się, że opisywany problem był wyłącznie pretekstem do osiągnięcia celów politycznych przez ugrupowanie, z którego wywodził się Lech Kaczyński. Ówczesne zamieszanie negatywnie odbiło się na autorytecie prezydenta, który został wciągnięty w bieżące rozgrywki polityczne⁹¹.

Nie zmienia to faktu, że prezydencka prerogatywa skrócenia kadencji sejmku ze względu na nieuchwalenie ustawy budżetowej stawia głowę państwa w roli arbitra, którego zadaniem jest rozstrzygnięcie, czy parlament jest jeszcze zdolny do efektywnego działania, czy też wyczerpał on już tego typu możliwości. Podjęcie takiej decyzji musi zostać dokonane w oparciu o obiektywną ocenę sytuacji. Jeśli bowiem prezydent będzie się kierował przede wszystkim interesem ugrupowania politycznego, z którego się wywodzi, wówczas osłabione zostanie znaczenie prezydenckiej funkcji arbitrażu politycznego, a prestiż urzędu prezydenta i autorytet jego piastuna mogą zostać bardzo nadwątlone.

Wprowadzone przez ustawę zasadniczą z 1997 roku modyfikacje dotyczące okoliczności, w których może dojść do skrócenia kadencji parlamentu, a także ocena możliwości wpływu prezydenta na tę kwestię wskazują na uszczuplenie zakresu władczego oddziaływania egzekutywy na organizacyjno-temporalny aspekt działalności parlamentu. Nie można jednak w tym kontekście mówić o zasadniczym przeformułowaniu sposobu pojmowania i realizowania zasady podziału władzy. Obydwie gałęzie władzy – ustawodawcza i wykonawcza – nadal mają wzajemny wpływ na siebie, a znaną z amerykańskiego modelu reżimu politycznego funkcjonalną ich separację należy na gruncie polskim uznać za rozwiązanie obce. Dlatego, mimo zdefiniowanych korekt w opisywanym obszarze, na gruncie indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* wskaźnik szósty utrzymuje wartość „–1”, podobnie jak miało to miejsce w odniesieniu do rozwiązań Małej konstytucji z 1992 roku.

Mimo że istotność wpływu prezydenta na działalność parlamentu w wymiarze organizacyjno-temporalnym nie budzi wątpliwości, to szczególną uwagę wypada zwrócić na substancjalno-funkcjonalny aspekt oddziaływania egzekutywy na legislatywę. O ile pierwszą kwestię należy powiązać z sytuacjami ekstraordynaryjnymi, o tyle druga jest ściśle związana z codzienną działalnością parlamentu. Odnosi się ona bowiem do zasadniczej sfery jego aktywności, a mianowicie ustawodawstwa. Należy podkreślić, że chociaż sposób realizacji funkcji ustawodawczej przez współczesne parlamenty uległ w wieku XX daleko idącym przemianom, to jednak nadal jest ona identyfikowana jako najbardziej charakterystyczna dla tego typu organów przedstawicielskich⁹². Przywrócenie się zatem relacjom między legislatywą i egzekutywą na gruncie postępowania ustawodawczego jest niezmiernie ważne.

⁹¹ P. PACEWICZ: *Prezydent stracił chociaż dobrze zrobił*. „Gazeta Wyborcza”, 15.02.2006, s. 1.

⁹² J. MARSZAŁEK-KAWA: *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu...*, s. 323–330.

Współcześnie w demokracjach europejskich charakterystycznym rysem tych relacji jest wyposażanie organów egzekutywy w uprawnienia dające im stosunkowo szerokie możliwości wpływu na kształtowanie ustaw jako „aktów parlamentu”⁹³. W konsekwencji B. Guy Peters i Christian Hunold, analizując specyfikę działania parlamentów Europy Zachodniej, twierdzą, że ich wpływ na kształtowanie treści polityki publicznej jest skromny, a one same stały się bardziej organami „wpływanego” na politykę publiczną, nie zaś jej „kształtowania”, co stało się domeną rządów⁹⁴. Rola parlamentów w znacznej części polega na ograniczaniu rządu. Ich skuteczność w tym zakresie zależy zaś od wzajemnych relacji pomiędzy obydwa organami⁹⁵.

Patrząc z perspektywy polskich rozwiązań konstytucyjnych, zauważyć można, że nie tylko rząd, ale również prezydent posiada niemałe uprawnienia, pozwalające mu wpływać na przebieg procesu ustawodawczego. Wpływ organów egzekutywy na ustawodawstwo jest jednym z najbardziej widocznych dowodów realizacji liberalnej wersji zasady podziału władzy. W odniesieniu do tej kwestii należy podkreślić, że dotyczy on w zasadzie wszystkich etapów postępowania ustawodawczego. Po pierwsze, obydwa organy egzekutywy dysponują prawem inicjatywy ustawodawczej. Po drugie, rząd (a w określonych przypadkach także prezydent) dysponuje instrumentami wpływu na przebieg procesu ustawodawczego. Po trzecie, podpisywanie ustaw i zarządzanie ich ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw” należą do grupy prezydenckich prerogatyw. Po czwarte, prezydent dysponuje prawem odmowy podpisania ustawy. Po piąte, jest on jedynym podmiotem dysponującym możliwością skierowania uchwalonej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania jej zgodności z ustawą zasadniczą w trybie kontroli prewencyjnej.

W kwestii inicjatywy ustawodawczej należy podkreślić, że chociaż katalog podmiotów uprawnionych do korzystania z niej został na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku rozszerzony w porównaniu do okresu wcześniejszego o grupę co najmniej 100 tysięcy obywateli posiadających prawo wybierania do Sejmu RP, to jednak zasadnicze znaczenie z perspektywy problematyki podjętej w niniejszej publikacji ma fakt dysponowania tym prawem przez obydwa organy władzy wykonawczej. Jak już wcześniej zasygnalizowano, rząd jest uznawany za podmiot szczególnie predestynowany do występowania z projektami ustaw. Do rządu należy prowadzenie polityki państwa, ustawy zaś uważa się za jeden z podstawowych środków realizacji tej polityki, za którą zresztą rząd ponosi odpowiedzialność. Dlatego też wraz z zaakceptowaniem przez sejm kierunku polityki

⁹³ L. GARLICKI: *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 131.

⁹⁴ Zob.: B.G. PETERS, CH. HUNOLD: *European Politics Reconsidered*. New York 1999, s. 115–116.

⁹⁵ Ph. NORTON: *Introduction: The Institutions of Parliaments*. In: *Parliaments in Contemporary Western Europe*. Vol. 1: *Parliaments and Governments in Western Europe*. Ed. Ph. NORTON. New York 2013, s. 5–6.

rządowej, czego wyrazem jest votum zaufania, od rządu oczekuje się, że będzie przedstawiał parlamentowi projekty ustaw, jakie dla tej polityki uważa za niezbędne i najtrafniejsze. Należy podkreślić, że rządowa inicjatywa ustawodawcza nie jest niczym ograniczona, a dodatkowo konstytucja zastrzega, że w niektórych obszarach inicjatywa należy wyłącznie do Rady Ministrów⁹⁶. Również inicjatywa ustawodawcza Prezydenta RP z formalnego punktu widzenia nie jest ograniczona co do zakresu objętych nią spraw. Natomiast istnienie tego typu ograniczeń w sferze praktycznej wynika z postulowanej racjonalności postępowania. O ile zatem oczekuje się, by rząd wykorzystywał prawo inicjatywy ustawodawczej w celu realizacji zadań związanych bezpośrednio z prowadzeniem polityki państwa⁹⁷, o tyle prezydencka aktywność w tym względzie winna odnosić się raczej do spraw o charakterze ustrojowym⁹⁸. Ostatecznie jednak o praktyce korzystania z prawa inicjatywy ustawodawczej rozstrzygać będą konkretne osoby piastujące kluczowe stanowiska w obrębie władzy wykonawczej.

W ramach możliwości wpływu organów egzekutywy na przebieg parlamentarnych prac nad ustawą należy wyeksponować przysługujące wyłącznie Radzie Ministrów prawo nadawania zgłaszanym przez siebie projektom ustaw klauzuli pilności. Istotą takiego postępowania jest po pierwsze uprzywilejowanie danego projektu w postępowaniu ustawodawczym, a precyzyjniej rzecz ujmując, jego priorytetowe potraktowanie w stosunku do pozostałych projektów ustaw. Po drugie zaś, chodzi o przyspieszenie i uproszczenie postępowania ustawodawczego⁹⁹. Wyposażenie Rady Ministrów w możliwość nałożenia na projekt ustawy klauzuli pilności można odczytywać jako swoiste podkreślenie wiodącej roli tego organu w kształtowaniu polityki państwa. W jej ramach rząd może zdecydować o konieczności natychmiastowego zajęcia się danym projektem, zmuszając jednocześnie parlament do skrócenia kolejnych etapów postępowania ustawodawczego. Powoduje to, że rząd ma dodatkową możliwość kształtowania agendy parlamentarnej na poziomie legislacyjnym¹⁰⁰.

Oprócz powyższej kwestii rząd może do zakończenia drugiego czytania wносить poprawki do procedowanych projektów ustaw (w przypadku prezydenta możliwość ta dotyczy wyłącznie projektów jego autorstwa). Uprawnienie to daje rządowi możliwość wpływania na treść ustaw na etapie ich tworzenia. Jest to kolejne potwierdzenie szerokiego upodmiotowienia Rady Ministrów w procesie

⁹⁶ Dotyczy to spraw określonych w art. 221 Konstytucji RP: 1) ustawy budżetowej; 2) ustawy o provizorium budżetowym; 3) zmiany ustawy budżetowej; 4) ustawy o zaciąganiu długu publicznego; 5) ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo.

⁹⁷ J. MARSZAŁEK-KAWA: *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu...*, s. 365.

⁹⁸ R. GLAJCAR: *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej...*, s. 84.

⁹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r., *Sygn. akt K. 18/95*, s. 15. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1996, Nr 1, poz. 1, s. 15.

¹⁰⁰ W praktyce tylko w kadencji 1997–2001 projekty opatrzone klauzulą pilności stanowiły ok. 17% wszystkich ustawodawczych propozycji rządu. W kolejnych kadencjach ich liczba była o wiele niższa, kształtując się na poziomie 4%–5%.

kształtowania polityki państwa. Należy zwrócić także uwagę na faktyczne możliwości rządu w tym zakresie. Wszak osoby piastujące określone stanowiska w strukturze tego organu mają dostęp do wielu szczegółowych informacji i często dysponują rozleglejszą wiedzą niż parlamentarzyści. Poza tym rząd, zarówno na etapie przedparlamentarnych prac legislacyjnych¹⁰¹, jak i w trakcie prac nad ustawą w parlamencie, wspierany jest przez profesjonalne służby. Daje mu to istotną przewagę nad pozostałymi podmiotami uczestniczącymi w postępowaniu ustawodawczym. Należy więc skonstatować, że wprawdzie ostateczną decyzję w sprawie uchwalenia bądź nieuchwalenia ustawy podejmuje sejm, ale rząd dysponuje, jak się okazuje, szerokimi możliwościami zinstytucjonalizowanego wpływu na ostateczny kształt przepisów konkretnej ustawy. Nie bez znaczenia jest również to, że nierzadko posłowie i senatorowie łączą swoje mandaty z pełnieniem stanowisk rządowych. To specyficzne wzajemne przenikanie się legislatywy i egzekutywy na poziomie personalnym stanowi element charakterystyczny demokratycznych reżimów politycznych opierających się na liberalnej wersji zasady podziału władzy.

Wpływy egzekutywy na efekty legislacyjnej działalności parlamentu są widoczne również już po uchwaleniu ustawy, ale jeszcze przed jej wejściem w życie. Po zakończeniu parlamentarnych prac nad ustawą Marszałek Sejmu przedstawia ją prezydentowi w celu podpisania i zarządzenia ogłoszenia w „Dzienniku Ustaw”. Zgodnie z art. 122 ust. 2 Konstytucji RP „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawę w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej”. W porównaniu do okresu obowiązywania Małej konstytucji z 1992 roku okres ten skrócono o dziewięć dni. Podpisanie ustawy nie jest jednak uprawnieniem o charakterze czysto technicznym. Po pierwsze, czynność ta stanowi potwierdzenie, że ustawa została uchwalona przez właściwe organy oraz w brzmieniu przekazanym prezydentowi przez Marszałka Sejmu¹⁰². Po drugie, podpisanie ustawy jest niezbędnym warunkiem jej wejścia w życie¹⁰³. Po trzecie w końcu, prezydent dysponuje dwiema

¹⁰¹ Do końca marca 2009 roku przedparlamentarny etap prac nad projektem ustawy autorstwa rządu określano mianem „resortowego systemu tworzenia prawa”, gdyż przygotowywanie projektów aktów prawnych zasadniczo należało do właściwych ministrów, a kompetencje podmiotów (Rady Legislacyjnej, Rządowego Centrum Legislacji, Komisji Prawniczej) odpowiedzialnych za kontrolę legislacyjną projektów często się powielały. Od 1 kwietnia 2009 roku na Rządowe Centrum Legislacji nałożony został obowiązek opracowywania rządowych projektów ustaw, a nie wyłącznie, jak dotąd, opracowywania stanowisk prawno-legislacyjnych do tych projektów. Szerzej na temat rządowego systemu tworzenia prawa zob.: M. BORSKI, R. GLAJCAR, B. PRZYWORA: *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*. Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015, s. 40–46.

¹⁰² A. CHORĄŻEWSKA: *Model prezydentury...*, s. 206.

¹⁰³ O doniosłości czynności, jaką jest podpisanie ustawy przez prezydenta, świadczy m.in. to, że w trakcie prac nad przygotowaniem konstytucji zrezygnowano z przepisu stwierdzającego, że jeżeli głowa państwa nie podpisze ustawy w określonym terminie, jej ogłoszenie w „Dzienniku

istotnymi prerogatywami, mieszczącymi się w grupie „uprawnień reaktywnych”. Dotyczy to możliwości wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją w trybie kontroli prewencyjnej oraz prawa przekazania ustawy sejmowi w celu jej ponownego uchwalenia, a więc veta ustawodawczego. W konsekwencji zamiast posługiwać się pojęciem „podpisania ustawy”, bardziej właściwe jest stosowanie pojęcia „promulgacji”¹⁰⁴.

Wyposażenie prezydenta w obydwie wymienione „uprawnienia reaktywne” jest wyrazem ciągłości w tym sensie, że w latach 1989–1997 były one zarówno obecne na gruncie konstytucyjnym, jak i stosowane w praktyce. Jednocześnie symbolizują one zmianę polegającą na modyfikacji zasad korzystania z nich i korekcie potencjalnej siły oddziaływania na końcowy efekt, objawiający się wejściem lub nie ustawy w życie.

Uprawnienie do podjęcia działań mających na celu wszczęcie procedury prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy należy do katalogu wyłącznych kompetencji prezydenta. Żaden inny organ nie ma możliwości kierowania do Trybunału Konstytucyjnego wniosku mającego na celu zbadanie zgodności uchwalonej ustawy z konstytucją, zanim wejdzie ona w życie. Na prezydenta nałożono więc szczególnego rodzaju obowiązek blokowania wejścia w życie przepisów ustawowych, co do których pojawiają się wątpliwości, czy są zgodne z najwyższym aktem normatywnym w państwie. Powierzenie tego zadania prezydentowi nie jest przypadkowe, gdyż koresponduje z konstytucyjnym zobowiązaniem tego organu do „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” (art. 126 ust. 2).

Przedmiot, jak i uzasadnienie wniosku kierowanego przez prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego mogą dotyczyć wyłącznie materii prawnej. W żadnym razie z opisywanego uprawnienia prezydent nie może korzystać z przyczyn politycznych. Nie istnieją jednak żadne skuteczne sposoby udowodnienia ewentualnej sytuacji nieuprawnionego sięgania przez prezydenta po to narzędzie, jeśli tylko we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego zostanie sformułowany zarzut niekonstytucyjności jakiegokolwiek przepisu ustawy. Tymczasem w poprzednim rozdziale zwrócono uwagę na przypadki z okresu prezydentury Wałęsy, gdy wnioski dotyczące wszczęcia prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw były wykorzystywane przez głowę państwa jako środek opóźniania wejścia w życie aktów prawnych zawierających rozwiązania nieakceptowane przez prezydenta. Składając odpowiedni wniosek do Trybunału Konstytucyjnego, podnosił on

Ustaw” miałby zarządzać Marszałek Sejmu. Zob. R. CHRUSCIAK: *Prace nad nową konstytucją*. W: R. CHRUSCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce...*, s. 290.

¹⁰⁴ W literaturze przedmiotu wskazuje się na dwa stanowiska pojawiające się w odniesieniu do kwestii promulgacji. Pierwsze zakłada, że ustawa jest dziełem parlamentu, co w rezultacie obliguje głowę państwa do jej promulgacji. Drugie zasadza się na przekonaniu, że akt prawny uchwalony przez parlament nie jest ustawą i dopiero promulgacja dopełnia proces ustawodawczy. Zob. szerzej: J. ZALEŚNY: *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*. Warszawa 1999, s. 13–19.

oczywiście zarzuty natury prawnej względem ustawy, ale sekwencja czynności podejmowanych wobec takiego aktu przez Wałęsę nie pozostawiała wątpliwości, że uprawnienie, po które sięgał, wykorzystywał – wbrew założeniom konstytucyjnym – w celu kreowania pozycji politycznej głowy państwa, a także jako narzędzie rywalizacji z nieprzychylną mu większością parlamentarną¹⁰⁵. Między innymi ta niedobra praktyka skutkowała przyjęciem na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku rozwiązania zakładającego wyłącznie alternatywne stosowanie przez prezydenta w odniesieniu do uchwalonej ustawy, która jeszcze nie weszła w życie, wniosku o zbadanie jej zgodności z konstytucją lub weta ustawodawczego¹⁰⁶.

W kontekście możliwych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego warto zwrócić uwagę na ich konsekwencje. Jeśli zaskarżona ustawa zostanie uznana za zgodną z konstytucją, prezydent musi ją podpisać. Jeśli zaś Trybunał, dzieląc zarzuty prezydenta, uzna ustawę w całości za niezgodną z konstytucją, po stronie prezydenta powstaje obowiązek odmowy jej podpisania. Nowością wprowadzoną przez Konstytucję RP z 1997 roku jest natomiast to, że tylko częściowe zakwestionowanie przez Trybunał ustawy niekoniecznie musi oznaczać uznanie niekonstytucyjności całego aktu. Jeśli bowiem Trybunał nie wskaże, że przepisy uznane za niekonstytucyjne są nierozzerwalnie związane z ustawą¹⁰⁷, to prezydent, po obligatoryjnym zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, może podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją lub może zwrócić ją sejmowi w celu usunięcia wskazanych niezgodności¹⁰⁸.

¹⁰⁵ J. CIAPAŁA: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa 1999, s. 259.

¹⁰⁶ Szerzej na temat powstawania odnoszących się do tej kwestii przepisów konstytucyjnych zob.: R. CHRUSCIAK: *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*. Warszawa 2002, s. 204–219.

¹⁰⁷ Znaczenie pojęcia „nierozzerwalnego związku” wyjaśnił Trybunał Konstytucyjny w wyroku wydanym w związku z wnioskiem przez Prezydenta RP wniosku o zbadanie zgodności z konstytucją przepisów ustawy z dnia 18 grudnia 1998 roku o służbie cywilnej. Trybunał wskazał, że „pojęcie nierozzerwalnego związku trzeba wyjaśniać w dwóch płaszczyznach. W płaszczyźnie techniczno-legislacyjnej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy bez przepisu, uznanego za niekonstytucyjny, niemożliwe jest stosowanie pozostałych przepisów ustawy, gdyż w ustawie powstaje luka niemożliwa do wypełnienia w drodze dopuszczalnych technik wykładniczych. W płaszczyźnie aksjologicznej o nierozzerwalnym związku należy mówić w sytuacji, gdy stosowanie pozostałych przepisów ustawy jest wprawdzie technicznie możliwe, ale wyprowadzenie z ustawy przepisu uznanego za niekonstytucyjny doprowadza do oczywistej zmiany zakresu stosowania, celu bądź sensu pozostałych przepisów, przekształcając tak okrojoną ustawę w akt oderwany od intencji jej twórców i nabierający nowego znaczenia, którego nie mógłby nabrać, gdyby pozostały w nim usunięte przepisy”. Cyt. za: *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1998 r., Sygn. K. 3/99*, s. 14. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, Nr 4, poz. 73.

¹⁰⁸ Ryszard Balicki twierdzi, że prezydent musi w tej kwestii postępować według określonego schematu. Najpierw powinien rozważyć podpisanie ustawy z pominięciem przepisów, co do których Trybunał orzekł, że są niekonstytucyjne. Dopiero w sytuacji, gdy prezydent jest przekonany, że taka ustawa nie będzie mogła być stosowana lub nie będzie realizowała założeń, które legły u jej

Nieskierowanie przez prezydenta wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w celu wszczęcia prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy otwiera przed nim możliwość sięgnięcia po veto ustawodawcze. Biorąc pod uwagę zakres jego stosowania, ma ono charakter całkowity, co oznacza, że jego przedmiotem może być jedynie cała ustawa. Uwzględniając zaś moc sprawczą veta, ma ono charakter zawieszający, a więc może zostać przełamane w wyniku ponownego uchwalenia ustawy przez sejm. W tych kwestiach obecne rozwiązania są zatem tożsame z tymi, które obowiązywały w latach 1989–1997. Nowością jest natomiast większość sejmowa potrzebna do przełamania prezydenckiego veta. Konstytucja RP z 1997 roku określa ją na poziomie 3/5 głosów, przy obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Wcześniej, w latach 1989–1997, dla przełamania prezydenckiego veta konieczna była większość 2/3 głosów, co w wymiarze potencjalnym wzmacniało pozycję prezydenta względem sejmu. O rzeczywistej sile oddziaływania prezydenta na ostateczny efekt postępowania ustawodawczego (wejście lub nie ustawy w życie) przesądza jednak każdorazowo arytmetyka sejmowa. Zatem to nie określony na poziomie konstytucyjnym próg poparcia dla ustawy jest najważniejszy z punktu widzenia jej ponownego uchwalenia. Istotniejszą determinantą jest sejmowy układ sił politycznych, który albo będzie zdolny do przełamania prezydenckiego veta, albo nie¹⁰⁹.

Veto ustawodawcze jest instytucją o znaczącej potencjalnej sile oddziaływania na relacje w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Po pierwsze, każdorazowo stanowi ono załączek konfliktu na linii prezydent – większość parlamentarna. Po drugie, w praktyce może ono być elementem obrony interesów mniejszości parlamentarnej. To jednak zależy od stosunku poszczególnych sił politycznych działających na poziomie parlamentarnym do konkretnej ustawy. Po trzecie, może generować konflikt pomiędzy obydwoma organami egzekutywy, jeśli oznacza zablokowanie ustawy będącej konsekwencją inicjatywy rządowej. Po czwarte, może także okazać się narzędziem obrony rządowej wizji kształtowania polityki państwa, jeśli ustawa nie odzwierciedla gabinetowej koncepcji rozwiązania określonej kwestii. O rzeczywistym oddziaływaniu veta na relacje między parlamentem, prezydentem i rządem rozstrzygać zatem będzie kontekst jego zastosowania.

Nie ulega wątpliwości, że Konstytucja RP z 1997 roku stwarza szerokie możliwości wpływu organów egzekutywy na substancjalno-funkcjonalny wymiar działalności parlamentu, a przede wszystkim realizację przezeń funkcji ustawodawczej. W konsekwencji wartość siódmego wskaźnika indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* wynosi „–2”, co jest równoznaczne z tym, że odpowiada on założeniom reżimu parlamentarnego.

podstaw, powinien ją zwrócić do sejmu w celu usunięcia niezgodności. Zob.: R. BALICKI: *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*. Wrocław 2001, s. 124.

¹⁰⁹ R. GLAJCAR: *Podzielona egzekutywa – relacje między Prezydentem RP i Radą Ministrów w latach 2007–2013*. W: *Demokracja w Polsce po 2007 roku*. Red. D. PLECKA. Katowice 2014, s. 54–55.

Tabela 16. Wartości wskaźników indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* w oparciu o Konstytucję RP z 1997 roku

Wskaźnik	1	2	3	4	5	6	7
Wartość	-1	-1	-2	-1	2	-1	-2
Razem	2 / -8						

Źródło: Opracowanie własne.

Reasumując, konstytucyjny wzorzec reżimu politycznego *sensu stricto* został skonstruowany w sposób, który nie daje możliwości jednoznacznego zakwalifikowania go do jednego z tradycyjnych modeli. Z jednej strony wykazuje on cechy parlamentaryzmu zrationalizowanego, czego przejawem jest wzmocnienie egzekutywy w jej pionie rządowym i wyeksponowanie pozycji premiera, a także przyjęcie zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich, co powoduje, że piastun urzędu głowy państwa nie jest wyłącznie dysponentem uprawnień o charakterze symbolicznym, ceremonialnym i reprezentacyjnym¹¹⁰. Z drugiej strony konstrukcja konstytucyjna odpowiada założeniom premierowsko-prezydenckiej wersji semiprezydencjalizmu. Tę niejednoznaczność, będącą efektem tworzenia różnych modeli analitycznych na gruncie naukowym, można przezwyciężyć, odwołując się do indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto*. Jak już wcześniej podkreślono, w porównaniu do założeń Małej konstytucji z 1992 roku, obecnie obowiązujący wzorzec konstytucyjny reżimu politycznego *sensu stricto* nie ma już janusowego oblicza. Jednocześnie zaobserwować można jego dalsze przesunięcie w kierunku bieguna parlamentarnego (tabela 16), co wpisuje się w postępujący od początku lat 90. ubiegłego stulecia trend, wyrażający rezygnację z rozwiązań typowych dla prezydencjalizmu i postępującą parlamentaryzację reżimu politycznego *sensu stricto*.

5.3. Polska scena parlamentarna w latach 1997–2015

Wejście w życie Konstytucji RP, co nastąpiło 17 października 1997 roku, niemalże zbiegło się z kolejnymi wyborami parlamentarnymi. 21 września po raz pierwszy od momentu rozpoczęcia demokratycznych zmian w Polsce posłowie i senatorowie mieli zostać wybrani po upływie pełnej kadencji izb parlamentarnych. Elekcja miała się odbyć w oparciu o niezmieniony w porównaniu do 1993 roku system wyborczy. Na poziomie instytucjonalnym nowością pośrednio wpływającą na charakter rywalizacji wyborczej była natomiast ustawa o partiach politycznych z 27 czerwca 1997 roku¹¹¹, która zastąpiła analogiczny akt prawny

¹¹⁰ Szerzej na temat racjonalizacji (w świetle różnych sposobów jej pojmowania) polskiego reżimu politycznego *sensu stricto* na gruncie Konstytucji RP zob.: J. SZYMANEK: *Elementy racjonalizacji...*, s. 146–159.

¹¹¹ „Dziennik Ustaw” z 1997 roku, Nr 98, poz. 604.

z 1990 roku. Nowa ustawa nakładała na wszystkie istniejące partie obowiązek przedstawienia Sądowi Wojewódzkiemu w Warszawie danych wymaganych przy zgłoszeniu o wpis do ewidencji, stosownie do wprowadzonych przez nią wymogów (art. 60 ust. 1). W kontekście przyjęcia tzw. rejestracyjnego modelu tworzenia partii politycznych wpłynęło to na zredukowanie, a tym samym urealnienie ilości tego typu zrzeszeń funkcjonujących na polskiej scenie politycznej¹¹². Odbiło się to na liczbie komitetów wyborczych uczestniczących w elekcji parlamentarnej. Było ich zaledwie 22, ale tylko 10 zarejestrowało swoje listy kandydatów w okręgach na terenie całego kraju.

Mimo że formalne reguły rywalizacji wyborczej nie uległy zmianie, wyniki wyborów do sejmu wskazywały na o wiele niższą niż cztery lata wcześniej deformację woli wyborców. Po pierwsze, był to efekt zmiany sposobu zachowań wyborczych elektoratu. Wyborcy o wiele częściej głosowali taktycznie, rezygnując z oddania głosu na kandydata ugrupowania „pierwszego wyboru” i wskazując kandydata komitetu, który miał realne szanse na osiągnięcie klauzuli zaporowej i uczestniczenie w podziale mandatów¹¹³. Po drugie, elita polityczna także wyciągnęła wnioski z wyborów parlamentarnych sprzed czterech lat. Mniejsza liczba komitetów biorących udział w rywalizacji, a przede wszystkim zjednoczenie ugrupowań centroprawicowych pod sztandarem „Solidarności” zapobiegły rozproszeniu poparcia¹¹⁴.

Wyniki wyborów parlamentarnych z 1997 roku przyniosły sukces Akcji Wyborczej Solidarność, co można interpretować jako „premię za jedność”¹¹⁵ tego środowiska politycznego. Sojusz Lewicy Demokratycznej, mimo że zdobył wyższe poparcie niż w 1993 roku, nie zdołał wygrać wyborów, a uzyskany wynik przełożył się na zdobycie nieznacznie mniejszej liczby mandatów poselskich przez to ugrupowanie niż cztery lata wcześniej. Poza tym w sejmie znaleźli się jeszcze przedstawiciele Unii Wolności, Polskiego Stronnictwa Ludowego, Ruchu

¹¹² M. CHMAJ: *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*. Olsztyn 2006, s. 71.

¹¹³ W wyborach do Sejmu RP z 1997 roku odsetek zmarnowanych głosów wyniósł nieco ponad 12%.

¹¹⁴ Efektywna liczba partii na poziomie wyborczym wyniosła 4,95, na poziomie parlamentarnym zaś 2,95. Obydwa wskaźniki były niższe niż w 1993 roku. Znacząco spadła też wartość wskaźnika redukcji efektywnej liczby partii – z ponad 60 do prawie 36. Mimo to system wyborczy nadal miał charakter dyskryminujący. Należy bowiem uznać, że ostatni z przywołanych wskaźników miał stale wysoką wartość. Podobnie sprawa wyglądała z „punktem przełomu” (27,13%) i tylko indeks proporcjonalności wskazywał, że system wyborczy ma – odwołując się do cytowanej już wcześniej typologii Andrzeja Antoszewskiego – cechy deformujące, a nie dyskryminujące. Wartości przywołanych wskaźników podano za: R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego na proces zmiany systemu partyjnego w Polsce w latach 1991–2007*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009, s. 141, 143.

¹¹⁵ W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012, s. 155.

Odbudowy Polski i mniejszości niemieckiej. Oznaczało to dalsze ograniczenie fragmentaryzacji sceny politycznej na poziomie parlamentarnym. Wzrosła liczba mandatów dwóch największych ugrupowań (w sumie 79,3%) oraz różnica pomiędzy potencjałem drugiego i trzeciego ugrupowania (stosunek liczby mandatów wyniósł 2,7¹¹⁶). Układ sił politycznych na arenie sejmowej wskazywał, że wykrystalizowały się dwa bloki: prawicowy (AWS) i lewicowy (SLD). Fakt, że pomiędzy nimi znajdowały się dwie mniejsze partie – UW i PSL – stwarzał możliwości utworzenia większościowej koalicji, stanowiącej parlamentarne zaplecze przyszłego rządu.

Istotne jest to, że struktura polityczna Sejmu III kadencji tylko na krótko odzwierciedlała wyniki wyborów z 21 września 1997 roku. Scena parlamentarna zmieniała się często. Powstawały nowe kluby i koła poselskie, a transfery polityczne dotyczyły zwłaszcza środowisk AWS i UW¹¹⁷. Wraz z upływem czasu korekty te zapowiadały też istotną zmianę w centrum i po prawej stronie sceny politycznej. Zmiany liczby klubów i kół w III kadencji Sejmu RP oraz ich siłę mierzoną liczbą mandatów prezentuje tabela 17.

Tabela 17. Struktura polityczna Sejmu RP III kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła				
	początek kadencji	stan na 22.09.1998	stan na 9.06.2000	stan na 21.06.2001	koniec kadencji
1	2	3	4	5	6
Klub Parlamentarny Akcji Wyborczej Solidarność	201	187	186	153	134
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej	164	162	161	162	162
Klub Parlamentarny Unii Wolności	60	60	59	47	47
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego	27	26	26	26	26
Koło Parlamentarne Ruchu Odbudowy Polski	6	4	–	–	3
Koło Parlamentarne Ruchu Odbudowy Polski – Porozumienie Centrum	–	–	4	4	–
Koło Poselskie Nasze Koło	–	7	–	–	–

¹¹⁶ Stosunek dwóch wartości liczbowych uzyskuje się, dzieląc je przez siebie. Zazwyczaj wyrażany on jest w postaci ułamka. W tym miejscu i w dalszej części opracowania stosunek liczby mandatów wyrażono jedną cyfrą bądź liczbą, przyjmując, że w przypadku ułamka wartość określona w mianowniku zawsze będzie wynosić 1.

¹¹⁷ Odwołując się do spostrzeżeń, które poczynili John Carey i Andrew Reynolds, warto podkreślić, że poza zmianami w strukturze politycznej Sejmu III kadencji polskie partie w latach 1997–1999 charakteryzował „wyjątkowo niski poziom jedności głosowania” na poziomie parlamentarnym. Zob.: J. CAREY, A. REYNOLDS: *Parties and Accountable Government in New Democracies*. “Party Politics” 2007, Vol. 13, no 2, s. 263–264.

cd. tab. 17

1	2	3	4	5	6
Koło Poselskie Porozumienia Polskiego	–	–	7	5	5
Koło Parlamentarne Konfederacja Polski Niepodległej – Obóz Patriotyczny	–	6	–	–	–
Koło Parlamentarne Konfederacja Polski Niepodległej – Ojczyzna	–	–	5	–	–
Koło Poselskie Polska Racja Stanu	–	–	3	–	–
Koło Parlamentarne Polskiej Partii Socjalistycznej – Ruch Ludzi Pracy	–	–	3	–	–
Koło Parlamentarne Koalicja dla Polski*	–	–	–	–	–
Koło Parlamentarne Alternatywa	–	–	–	6	4
Klub Parlamentarny Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego	–	–	–	18	18
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	–	–	–	–	18
Niezzrzeszeni	2	8	6	39	43

* Początkowo ośmioosobowe koło istniało od lipca 2000 roku do kwietnia 2001 roku.

Źródło: J.K. SOKOŁOWSKI, K. STREB: *Skład polityczny Sejmu w latach 1997–2007*. W: *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*. Red. J.K. SOKOŁOWSKI, P. POZNAŃSKI. Kraków 2008, s. 131.

Z kolei wyniki wyborów do Senatu IV kadencji doprowadziły do wykrystalizowania się w tej izbie układu sił politycznych zbliżonego do tego, jaki powstał w sejmie. Dodatkowo największe ugrupowanie – Akcja Wyborcza Solidarność – było beneficjentem większościowego systemu wyborczego, co zostało odzwierciedlone uzyskaniem przez nie ponad połowy mandatów senatorskich (tabela 18).

Tabela 18. Struktura polityczna Senatu RP IV kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji*
Klub Senatorski Akcji Wyborczej Solidarność	51	50
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej	28	31
Klub Demokratyczny Senatu	8	7
Koło Parlamentarne Ruchu Odbudowy Polski	5	4
Koło Senatorów Ludowych i Niezależnych	4	4
Koło Parlamentarne Alternatywa	–	1
Niezzrzeszeni	4	1

* Na koniec kadencji dwa mandaty pozostały nieobsadzone.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mała statystyka Senatu od pierwszej do siódmej kadencji*. Warszawa 2012, s. 3, <http://senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/dane-o-senatorach-wg-stanu-na-dzien-wyborow/> [dostęp: 27.01.2015]; *Kluby i koła senackie. Senat RP IV Kadencji*, <http://ww2.senat.pl/k4/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 27.01.2015].

Postępująca dezintegracja Akcji Wyborczej Solidarność, której przejawem na arenie sejmowej było m.in. to, że jej klub parlamentarny w ostatnim roku kadencji (2001) przestał być najliczniejszym, tracąc tę pozycję na rzecz Sojuszu Lewicy Demokratycznej, zapowiadała alternację władzy. Sondaże jednoznacznie wskazywały na wzrost notowań SLD¹¹⁸. To było głównym powodem podjęcia przez pozostałe ugrupowania parlamentarne działań na rzecz powstrzymania marszu tej partii po zdobycie bezwzględnej większości mandatów w nowym sejmie i stworzenie jednopartyjnego rządu większościowego¹¹⁹. W tym celu dokonano zmian w systemie wyborczym¹²⁰. Generalnie zmierzały one w kierunku przeciwnym do tego sprzed ośmiu lat. Zmniejszono liczbę okręgów wyborczych, co skutkowało zwiększeniem ich średniej wielkości (z 7,5 do 11,2 mandatów). Oprócz tego zrezygnowano z dotychczas stosowanej metody przeliczania głosów na mandaty (d'Hondta), zastępując ją zmodyfikowaną metodą Sainte-Laguë, która bardziej proporcjonalnie odwzorowuje preferencje wyborcze na poziomie przyznawanych mandatów. W końcu zniesiono listę krajową, premiującą ugrupowania największe.

Zmiany powyższe wprowadzono *Ustawą z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacją wyborczą do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*¹²¹. W odniesieniu do izby drugiej zasadniczą zmianą dotyczyła okręgów wyborczych. W miejsce 49 okręgów odpowiadających „staremu” podziałowi kraju na województwa wprowadzono 40 dwu-, trzy- i czteromandatowych okręgów.

Wybory, które odbyły się 23 września 2001 roku, wygrała koalicja Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Unii Pracy, choć nie udało się jej zdobyć bezwzględnej większości mandatów. Progów ustawowych nie osiągnęły natomiast Akcja Wyborcza Solidarność Prawicy i Unia Wolności, co było niespodzianką w kontekście pozycji i roli, jaką te ugrupowania odgrywały w poprzedniej kadencji parlamentu (1997–2001). Swoją reprezentację na arenie sejmowej miało Polskie

¹¹⁸ *Preferencje partyjne na początku stycznia: cisza przed burzą?* Komunikat z badań BS/7/2001. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 2001 r., s. 2.

¹¹⁹ Na temat propozycji zmian systemu wyborczego do Sejmu RP, przedstawianych przez poszczególne ugrupowania parlamentarne, piszą szerzej: K. BENOIT, J. HAYDEN: *Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989–2001*. „The Journal of Politics” 2004, Vol. 66, no 2, s. 419–422.

¹²⁰ M. KOLCZYŃSKI: *Rynek wyborczy 2001: reguły – uczestnicy – oferty programowe*. W: *Wybory parlamentarne 2001. Scena polityczna – aktorzy – programy – strategie*. Red. J. SZTUMSKI, współpraca M. KOLCZYŃSKI. Katowice 2003, s. 15. Poza powodami *stricte* politycznymi zmiany w systemie wyborczym wymuszone były jeszcze wejściem w życie dwóch nowych aktów prawnych: Konstytucji RP z 1997 roku i *Ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa* („Dziennik Ustaw” z 1998 roku, Nr 96, poz. 603 z późn zm.). Zob. K. SKOTNICKI: *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.* „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4(45), s. 73.

¹²¹ „Dziennik Ustaw” z 2001 roku, Nr 46, poz. 499.

Stronnictwo Ludowe oraz nowe ugrupowania: Platforma Obywatelska, Prawo i Sprawiedliwość, Liga Polskich Rodzin, a także funkcjonująca już wówczas prawie od dekady na scenie politycznej Samoobrona RP¹²². Cztery ostatnie ugrupowania, które po raz pierwszy dostały się do sejmu, uzyskały łącznie 200 mandatów (43,48%), co wskazywało, że system partyjny ma charakter umiarkowanie zdynamizowany¹²³. Wybory okazały się także sprawiedliwsze od poprzednich. Indeks proporcjonalności osiągnął wartość 90,71, wskaźnik redukcji efektywnej liczby partii spadł do poziomu 20, punkt przełomu zaś wyniósł 7,87¹²⁴.

W sejmie zarysowała się wyraźna przewaga koalicji SLD-UP. Najlepiej obrazował to stosunek liczby mandatów pierwszego ugrupowania do drugiego, który wyniósł aż 3,32. W trakcie IV kadencji Sejmu RP kłopoty wewnętrzne SLD skutkowały coraz większą polityczną fragmentaryzacją areny sejmowej (tabela 19).

Tabela 19. Struktura polityczna Sejmu RP IV kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła			
	początek kadencji	stan na 19.12.2003	stan na 2.07.2004	koniec kadencji
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej	200	190	157	148
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska	65	56	55	56
Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	53	31	31	31
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	44	43	43	45
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego	42	37	39	40
Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin	38	29	25	19
Klub Parlamentarny Unii Pracy*	16	16	15	11
Klub Parlamentarny Socjaldemokracji Polskiej	–	–	33	32
Koło Poselskie Stronnictwa Konserwatywno-Ludowego	–	8	8	–

¹²² Zmiana struktury politycznej na arenie parlamentarnej była efektem utraty reputacji wyborczej przez ugrupowania uznawane dotychczas za ustabilizowane (dotyczyło to zwłaszcza UW). Zob.: M. TAVITS: *Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies*. "British Journal of Political Science" 2008, Vol. 38, no 1, s. 115.

¹²³ Indeks dynamiki systemu partyjnego oblicza się, dzieląc liczbę mandatów poselskich uzyskanych przez partie nowe na arenie parlamentarnej przez ogólną liczbę wybieranych posłów. Zob.: M. MIGALSKI: *Typologie systemów partyjnych – przypadek Polski*. W: M. MIGALSKI, W. WOJTASIK, M. MAZUR: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006, s. 132–133.

¹²⁴ Wartości przywołanych wskaźników podano za: R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego...*, s. 141.

cd. tab. 19

Koło Poselskie Ruchu Odbudowy Polski	–	3	3	3
Koło Poselskie Ruchu Katolicko-Narodowego	–	5	5	4
Koło Parlamentarne Polski Blok Ludowy	–	6	3	–
Koło Poselskie Partii Ludowo-Demokratycznej	–	10	–	–
Koło Poselskie Polska Racja Stanu	–	5	–	–
Koło Poselskie Porozumienia Polskiego	–	3	3	3
Koło Poselskie „Dom Ojczysty”	–	–	4	10
Koło Poselskie Ruch Patriotyczny	–	–	–	3
Koło Poselskie Stronnictwa Gospodarczego	–	–	–	11
Koło Poselskie Konserwatywno-Ludowe	–	–	–	5
Koło Poselskie Katolicko-Narodowe**	–	–	–	–
Klub Parlamentarny Federacyjny Klub Parlamentarny	–	–	15	–
Niezrzeszeni	2	18	21	39

* Na koniec kadencji Koło Parlamentarne Unii Pracy.

** Istniało od listopada do grudnia 2002 roku.

Źródło: J.K. SOKOŁOWSKI, K. STREB: *Skład polityczny Sejmu...*, s. 143.

W senacie SLD-UP uzyskała jeszcze większą przewagę nad przeciwnikami, kontrolując 3/4 mandatów. Powstały na bazie koalicji wyborczej klub senacki przetrwał do końca kadencji i, mimo problemów wewnętrznych SLD, zachował kontrolę nad większością mandatów w izbie (tabela 20).

Tabela 20. Struktura polityczna Senatu RP V kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji
1	2	3
Klub Senacki Sojusz Lewicy Demokratycznej – Unia Pracy „Lewica Razem”	75	58
Klub Senatorski Blok Senat 2001	14	8
Koło Senatorów Ludowych i Niezależnych	5	4
Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej*	2	3
Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin**	2	4

1	2	3
Klub Senacki Socjaldemokracji Polskiej	–	10
Koło Senackie demokraci.pl	–	5
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska	–	3
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	–	2
Niezzrzeszeni	2	3

* Na koniec kadencji funkcjonujące jako Koło Senatorów Samoobrony Rzeczypospolitej Polskiej.

** Na koniec kadencji funkcjonujące jako Koło Senatorskie Ligi Polskich Rodzin.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Mala statystyka Senatu...*, s. 3; *Kluby i koła senackie. Senat RP V Kadencji*, <http://ww2.senat.pl/k5/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 27.01.2015].

Jak zauważa Łukasz Tomczak, Sojusz Lewicy Demokratycznej mimo sukcesu wyborczego nie miał charakteru monolitycznego. Jeszcze przed rozpoczęciem kampanii wyborczej w 2001 roku na różnych szczeblach struktury partyjnej dochodziło do licznych konfliktów¹²⁵. O ile nie przełożyło się to negatywnie na wynik partii w wyborach, o tyle w trakcie trwania kadencji następował systematyczny spadek społecznego poparcia dla tej formacji politycznej¹²⁶. Jednocześnie od 2003 roku SLD jako partia przeżywał coraz trudniejsze chwile. Sojusz został dotknięty zjawiskiem wewnętrznej dezintegracji, czego przejawem było m.in. powstanie Socjaldemokracji Polskiej na czele z Markiem Borowskim. W konsekwencji SLD utracił status podmiotu majoryzującego jedną ze stron politycznego uniwersum. Jednocześnie zjawisku temu towarzyszyło wzmocnienie drugiej strony politycznego sporu, której partyjną emanacją były dwie nowo powstałe formacje, nawiązujące do tradycji solidarnościowej – PO i PiS. Prowadziło to z czasem do zmiany dotychczasowego schematu rywalizacji politycznej, opierającego się na przeciwstawianiu sobie ugrupowań o rodowodzie postkomunistycznym i postsolidarnościowym¹²⁷. Wraz ze zbliżaniem się końca kadencji, a właściwie już w trakcie parlamentarnej i prezydenckiej

¹²⁵ Ł. TOMCZAK: *Polska lewica – konsekwencje podziałów i konsolidacji*. W: *Polska lewica u progu XXI wieku*. Red. Ł. TOMCZAK. Wrocław 2008, s. 14.

¹²⁶ Wśród głównych powodów spadku społecznego poparcia dla SLD wskazuje się: 1) „kryzys moralny”, przejawiający się traktowaniem stanowisk w organach władzy publicznej w kategoriach łupów; 2) niewłaściwe zachowania szefów wojewódzkich struktur partii, zwanych „baronami”, prowadzące do tworzenia patologicznych układów wewnątrz partii i generujące konflikty wewnętrzne; 3) niejasne powiązania polityków SLD ze światem biznesu; 4) fakt, iż wielu polityków SLD oskarżanych było o udział w tzw. aferach (w tym najbardziej medialnej – aferze Rywina); 5) nieumiejętność sprostania społecznym oczekiwaniom poprawy jakości rządzenia państwem po okresie rządów AWS; 6) nierealizowanie założeń programu politycznego charakteryzującego ugrupowanie lewicowe. Zob.: Ibidem, s. 15–16; W. WOJTASIK: *Stamtąd do wieczności. Ewolucja programowa SLD 1991–2006*. W: *Polska lewica...*, s. 42.

¹²⁷ W. WOJTASIK: *Wpływ wyborów parlamentarnych na partie polityczne i system partyjny*. W: *Wybory parlamentarne 2011*. Red. A. TURSZA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2012, s. 117.

kampanii wyborczej w 2005 roku, zasadniczego znaczenia nabrał polityczny spór pomiędzy PO i PiS¹²⁸.

Elekcja parlamentarna odbyła się w konstytucyjnym terminie, a więc po upływie pełnej, czteroletniej kadencji sejmu i senatu. Po raz kolejny rywalizację wyborczą poprzedziła korekta systemu wyborczego. Tym razem zmiana dotyczyła wyłącznie metody przeliczania głosów na mandaty w wyborach do sejmu i, co istotne, nie została ona przeprowadzona bezpośrednio przed rozpoczęciem kampanii wyborczej 2005 roku, ale w ciągu pierwszego roku działalności Sejmu RP IV kadencji. Z inicjatywy posłów Samoobrony i z akceptacją parlamentarzystów Sojuszu Lewicy Demokratycznej, przy okazji prac nad zmianą ordynacji wyborczej do organów stanowiących jednostek samorządu terytorialnego¹²⁹, przywrócono znaną z wyborów do sejmu w latach 1993 i 1997 metodę d'Hondta. Tym samym zrezygnowano z zastosowanej w 2001 roku metody Sainte-Laguë¹³⁰.

Przeprowadzona korekta formuły wyborczej była korzystna dla silnych ugrupowań. W 2002 roku parlamentarzyści SLD byli przekonani o tym, że ich partia będzie w kolejnych wyborach do sejmu beneficjentem tej zmiany. Wszak od 1991 roku ugrupowanie to systematycznie osiągało w wyborach parlamentarnych coraz wyższe poparcie¹³¹. Nie wzięto jednak pod uwagę tego, że społeczne nastroje mogą się zmienić, a SLD przestanie się cieszyć najwyższym zaufaniem obywateli. W konsekwencji powrót do metody d'Hondta w elekcji z 2005 roku okazał się najbardziej korzystny nie dla SLD, ale dwóch ugrupowań opozycyjnych – PO i PiS.

Obydwie partie na długo przed wyborami deklarowały chęć utworzenia w przyszłości rządu koalicyjnego. Tymczasem krótko przed wyborami Prawo i Sprawiedliwość, odwołując się do silnie emocjonalnej retoryki¹³², wykreowało wizję rzeczywistości społeczno-politycznej, w ramach której nie tylko

¹²⁸ We wrześniu 2005 roku, gdy kampania wyborcza wkraczała w decydującą fazę, PiS zaczął eksponować różnice pomiędzy potencjalnymi partnerami koalicyjnymi, które sprowadzały się do podziału na „Polskę liberalną” (PO i Donald Tusk) oraz „Polskę solidarną” (PiS i Lech Kaczyński). To był moment zwrotny, przekreślający *de facto* szansę na rzeczywistą współpracę obydwu partii w przyszłości. Zob.: M. KOLCZYŃSKI, M. MAZUR: *Wojna na wrażenia. Strategie polityczne i telewizja w kampaniach wyborczych 2005 r. w Polsce*. Warszawa 2007, s. 16, 46–48, 229.

¹²⁹ Art. 3 pkt 2 Ustawy z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw. „Dziennik Ustaw” z 2002 roku, Nr 127, poz. 1089.

¹³⁰ 45. posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wspólne z Komisją Ustawodawczą, 17.07.2002, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main4?OpenForm&STR> [dostęp: 31.05.2015].

¹³¹ Poparcie dla SLD w kolejnych wyborach parlamentarnych wynosiło: w 1991 roku – 11,99%, w 1993 roku – 20,41%, w 1997 roku – 27,13% i w 2001 roku – 41,04%.

¹³² M. JEZIŃSKI: *Wybory parlamentarne: pomiędzy uniwersalizmem a partykularyzmem*. W: *Wybory parlamentarne 2005. Analiza marketingowa*. Red. M. JEZIŃSKI. Toruń 2006, s. 31.

przyszła współpraca z Platformą Obywatelską była mało prawdopodobna, ale dodatkowo relacje pomiędzy PiS i PO nabrały mocno konfliktowego charakteru.

W wyniku wyborów parlamentarnych z 25 września 2005 roku polityczny skład sejmu okazał się tożsamy z tym z poprzedniej kadencji, choć mierzona ilością mandatów siła poszczególnych ugrupowań była już inna (tabela 21). Zwycięzcą wyborów było Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska zaś zajęła drugie miejsce¹³³. Razem obydwie ugrupowania zdobyły prawie 63% mandatów. Dzieliący je dystans był niewielki, co odzwierciedlał stosunek liczby mandatów partii największej (PiS) do drugiej (PO), który wyniósł zaledwie 1,16. Tymczasem stosunek mandatów partii drugiej do trzeciej (Samoobrony) miał wartość 2,37. Wskazywało to, iż na poziomie parlamentarnym ukształtował się system umiarkowanie wielopartyjny z dwiema głównymi partiami. Biorąc z kolei pod uwagę wskaźniki określające cechy systemu wyborczego, zauważyć można niewielki w porównaniu do wyborów z 2001 roku spadek wartości indeksu proporcjonalności (87,1), z jednoczesnym wzrostem wskaźników redukcji efektywnej liczby partii (20,99) i „punktu przełomu” (11,31%)¹³⁴.

Tabela 21. Struktura polityczna Sejmu RP V kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	155	151
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska	133	131
Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	56	41
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej	55	55
Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin	34	29
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego	25	27
Koło Poselskie Ruch Ludowo-Narodowy	–	7
Koło Poselskie Prawica Rzeczypospolitej	–	6
Niezzrzeszeni	2	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kluby i koła poselskie, V kadencja*, http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja5/kluby_kola.htm [dostęp: 27.01.2015].

¹³³ Ciekawe jest to, że stosunkowo niewielka część elektoratów PiS i PO z 2001 roku ponownie poparła te ugrupowania w wyborach parlamentarnych cztery lata później. Było to odpowiednio 64% i 44%. Zob.: F. MILLARD: *Democratic Elections in Poland, 1991–2007*. London–New York 2010, s. 139.

¹³⁴ Należy odnotować także wzrost wskaźników efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym (5,86) oraz efektywnej liczby partii na poziomie parlamentarnym (4,63). Wartości przywołanych wskaźników podano za: R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego...*, s. 141, 143.

Do senatu swoich przedstawicieli wprowadziło aż 10 komitetów wyborczych¹³⁵. Mimo to należy uznać, że struktura polityczna Senatu RP VI kadencji odzwierciedlała w zasadzie sejmowy układ sił politycznych, z jednym, istotnym zastrzeżeniem, że ugrupowanie największe (PiS) kontrolowało połowę mandatów. Dwóm największym (PiS i PO) przypadło łącznie 84% miejsc w senacie. Pozostałe ugrupowania uzyskały wyraźnie mniej mandatów (tabela 22), co było przede wszystkim konsekwencją stosowanej w wyborach do izby drugiej większościowej formuły wyborczej.

Tabela 22. Struktura polityczna Senatu RP VI kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji*
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	50	48
Klub Senatorów Platformy Obywatelskiej	34	33
Klub Parlamentarny Liga Polskich Rodzin	7	–
Koło Senatorów Niezależnych i Ludowych	–	6
Klub Parlamentarny Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej	3	2
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego	2	–
Klub Parlamentarny Sojuszu Lewicy Demokratycznej	–	1
Senatorski Klub Narodowy	–	7
Klub Parlamentarny Ruch Ludowo-Narodowy**	–	–
Niezzrzeszeni	4	1

* Na koniec kadencji dwa mandaty pozostały nieobsadzone.

** Członkami tego klubu byli trzej senatorowie w okresie od 22 września do 30 listopada 2006 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, VI kadencja, 19 października 2005 r. – 4 listopada 2007 r.* Oprac. J. RUDZKA. Warszawa 2007, s. 12–17, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wybrane-dane-o-pracy-senatu/wybrane-dane-o-pracy-senatu-i-vii-kadencji> [dostęp: 27.01.2015].

Kolejne wybory parlamentarne miały się odbyć w 2009 roku. Sytuacja polityczna była jednak na tyle skomplikowana, że Sejm RP podjął 7 września 2007 roku uchwałę o skróceniu swojej kadencji¹³⁶, co jednocześnie oznaczało skrócenie kadencji drugiej izby parlamentu i konieczność przeprowadzenia wyborów

¹³⁵ Były to: KW Prawo i Sprawiedliwość – 49 mandatów, KW Platforma Obywatelska – 34, KW Liga Polskich Rodzin – 7, KW Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej – 3, KW Polskiego Stronnictwa Ludowego – 2 i po jednym przedstawicielu z pięciu komitetów wyborczych wyborców: KWW Nowy Senat 2005, KWW Kazimierza Juliana Kutza, KWW prof. Mariana Miłka, KWW Macieja Płażyńskiego, KWW Bogdana Borsewicz. Zob. *Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 25 września 2005 r.*, <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SNT/PL/WYN/M/index.htm> [dostęp: 27.01.2015].

¹³⁶ *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 września 2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Dziennik Ustaw” z 2007 roku, Nr 163, poz. 1154.

w przyspieszonym terminie. Waldemar Wojtasik twierdzi, że zaskoczenie klasy politycznej rozwojem wypadków prowadzących do skrócenia czasu pełnomocnictw parlamentu wybranego w 2005 roku mogło być głównym powodem niepodjęcia działań na rzecz zmiany ordynacji wyborczej¹³⁷. W konsekwencji nie uległy zmianie formalne zasady, w oparciu o które miały zostać przeprowadzone wybory parlamentarne w 2007 roku.

Główna oś rywalizacji wyborczej opierała się na partyjnym sporze pomiędzy PiS i PO. Wybory te stanowiły swego rodzaju potwierdzenie przejścia obydwu ugrupowań z deklarowanych w ciągu kilku pierwszych lat ich istnienia pozycji sojuszniczych na pozycje przeciwników, a patrząc na emocjonalny wymiar rywalizacji, właściwie można by uznać, że politycy PiS i PO zaczęli definiować się w kategoriach politycznych wrogów. W rezultacie wybory miały rozstrzygnąć, komu elektorat jest skłonny zaufać i czy wahadło społecznego poparcia¹³⁸ wychyli się bardziej w stronę PiS, czy PO. Koncentracja uwagi na rywalizacji pomiędzy tymi dwoma ugrupowaniami powodowała, że mniej czasu poświęcano pozostałym podmiotom uczestniczącym w wyborach.

W wyniku przeprowadzonych 21 października 2007 roku wyborów do polskiego parlamentu weszło najmniej ugrupowań od czasu rozpoczęcia demokratycznych przemian w 1989 roku. Reprezentację sejmową, poza jednym przedstawicielem komitetu wyborczego mniejszości niemieckiej, zapewniły sobie cztery ugrupowania polityczne, z kolei w senacie znaleźli się przedstawiciele wyłącznie dwóch partii i jeden reprezentant komitetu wyborczego wyborców (Włodzimierz Cimoszewicz).

Zwycięzcą wyborów parlamentarnych w 2007 roku została Platforma Obywatelska, zdobywając 209 mandatów poselskich i 60 mandatów senatorskich. Patrząc na sejmową „zdobycz” PO, należy odnotować, że był to po 1989 roku najlepszy wynik, jaki osiągnęło jakiekolwiek ugrupowanie, tworząc samodzielnie komitet wyborczy. Poza tym w wyborach do sejmu kandydatów PO poparło łącznie ponad 6 700 000 wyborców, a więc więcej, niż łącznie oddało głos na PO i PiS w wyborach w 2005 roku¹³⁹. Analizując wybrane wskaźniki charakteryzujące system partyjny na poziomie parlamentarnym (sejmowym), warto podkreślić, że, mimo zdobycia przez PiS większej liczby mandatów niż w 2005 roku, zwiększyła się różnica pomiędzy liczbą mandatów uzyskanych przez największe ugrupowanie w stosunku do ilości mandatów kontrolowanych przez drugą największą formację polityczną (stosunek ten wyniósł 1,26). Jednocześnie wskaźnik ten dla relacji pomiędzy drugim i trzecim ugrupowaniem wzrósł do poziomu 3,19.

¹³⁷ W. WOJTASIK: *Funkcje wyborów...*, s. 158.

¹³⁸ Jerzy Sielski pisze o „polskim wahadle wyborczym”, które jest uruchamiane przez „duży płynny elektorat”. Zob.: J. SIELSKI: *Przyczyny i cechy wyróżniające polski system partyjny*. W: *Demokracja w Polsce po 2005 roku*. Red. D. KARNOWSKA. Toruń 2008, s. 25.

¹³⁹ R. GLAJCAR: „Przełomowe wybory”? Kilka uwag na temat elekcji parlamentarnej w 2007 roku. W: *Kalendarz Góleszowski 2008*. Red. T. JASZOWSKI, P. STANIECZEK. Góleszów 2007, s. 55.

PO i PiS, jako dwie największe partie parlamentarne, łącznie zdobyły 81,5% mandatów, co wcześniej się nie zdarzyło¹⁴⁰. Wybory z 2007 roku potwierdziły zatem dotychczasowy charakter parlamentarnej sceny partyjnej, wykazującej cechy umiarkowanej wielopartyjności, z dwiema głównymi partiami. W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na spadek wartości wskaźników efektywnej liczby partii na poziomie wyborczym i parlamentarnym (odpowiednio do poziomu 3,32 i 2,82), co znalazło także odzwierciedlenie w fakcie, że redukcja efektywnej liczby partii osiągnęła najniższy, począwszy od 1991 roku, poziom – 15,06. Mimo że „punkt przełomu” miał wysoką wartość (32,11%), to jednak nie można przyjąć, by wybory w nadmierny sposób zniekształciły wolę wyborców. Warto bowiem zwrócić uwagę, że indeks proporcjonalności miał, porównując do poprzednich elekcji, bardzo wysoką wartość – 92,09¹⁴¹. Zaledwie nieco ponad 4% głosów zostało oddanych na kandydatów komitetów wyborczych, które nie uzyskały mandatów. Można zatem uznać, że wybory doprowadziły do wyłonienia relatywnie reprezentatywnego sejm¹⁴². Wprawdzie Lewica i Demokraci oraz Polskie Stronnictwo Ludowe były podreprezentowane, PO i PiS zaś nadreprezentowane, ale wartości tych wskaźników były niewielkie (odpowiednio: –1,63; –2,17; 3,92; 3,98), co nie pozwala mówić o znaczącej deformacji woli wyborców.

Wybory parlamentarne z 2007 roku wpisywały się w tradycyjny schemat, w którego ramach największemu ugrupowaniu parlamentarnemu nie udawało się utrzymać swojej pozycji w dwóch następujących po sobie elekcjach¹⁴³. Mimo to Katarzyna Sobolewska-Myślik podkreśla, że nie można było mówić o „wymianie całkowitej”, gdyż „w perspektywie podziału postsolidarność postkomunizm, po raz pierwszy wybory nie zaowocowały wymianą obozów sprawujących władzę”¹⁴⁴.

Struktura polityczna sejm¹⁴⁵ nieco zmieniła się w trakcie trwania kadencji, choć nie można mówić o jakiejś zasadniczej korekcie. Zmiany dotyczyły przede wszystkim Prawa i Sprawiedliwości oraz koalicyjnej formuły organizacyjnej Lewica i Demokraci (tabela 23). Również w strukturze politycznej senatu nastąpiły niewielkie zmiany, co jednak nie podważało w sposób zasadniczy wykrystalizowanego po wyborach układu sił (tabela 24).

¹⁴⁰ Na PO i PiS oddano w wyborach do Sejmu w 2007 roku łącznie prawie 12 milionów głosów, podczas gdy w trakcie elekcji przeprowadzonej dwa lata wcześniej łącznie na wszystkie komitety wyborcze oddano nieco ponad 12 milionów głosów.

¹⁴¹ Wartości wskaźników: efektywnej liczby partii, redukcji efektywnej liczby partii i indeksu proporcjonalności podano za: R. ALBERSKI: *Wpływ systemu wyborczego...*, s. 141, 143.

¹⁴² W. WOJTAŚ: *Deformacje czy dyskryminacyjność systemu wyborczego w Polsce? W: Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne*. Red. J. IWANEK. Toruń 2014, s. 168.

¹⁴³ W literaturze polskojęzycznej o zjawisku chwiejności wyborczej pisze: A. TURSKA-KAWA: *Determinanty chwiejności wyborczej*. Katowice 2015.

¹⁴⁴ Cyt. za: K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK: *Zmiana wzorców rywalizacji międzypartyjnej w latach 2005–2007 jako pozytywny prognostyk dla kształtowania się polskiego systemu partyjnego*. W: *Demokracja w Polsce po 2005...*, s. 33.

Tabela 23. Struktura polityczna Sejmu RP VI kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska	209	208
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	166	146
Klub Poselski Lewica i Demokraci	53	–
Klub Poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego	31	31
Klub Poselski Sojusz Lewicy Demokratycznej	–	43
Koło Poselskie Socjaldemokracja Polska	–	3
Demokratyczne Koło Poselskie Stronnictwa Demokratycznego*	–	–
Klub Poselski Polska XXI**	–	–
Klub Parlamentarny Polska Jest Najważniejsza	–	15
Niezzrzeszeni	1	14

* Demokratyczne Koło Poselskie Stronnictwa Demokratycznego istniało od 9 kwietnia 2008 roku (początkowo jako Demokratyczne Koło Poselskie) do 9 czerwca 2011 roku. Zrzeszonych w nim było 3 posłów.

** Koło Poselskie Polska XXI powstało 22 października 2008 roku, następnie 21 października 2009 roku zostało przemianowane na Polska Plus. Przestało istnieć 24 października 2010 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Kluby i koła poselskie, VI kadencja*, http://www.sejm.gov.pl/polsowie/kluby/kluby_kola.htm [dostęp: 27.01.2015]; *Jarosław Sellin szefem nowego koła poselskiego Polska XXI*, <http://www.rp.pl/artykul/16,208502.html> [dostęp: 27.01.2015]; *Dorn stanął na czele Polski Plus*, http://www.rp.pl/artykul/380726_Dorn_stanal_na_czele_Polski_Plus.html [dostęp: 27.01.2015].

Tabela 24. Struktura polityczna Senatu RP VII kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	koniec kadencji
Klub Senatorów Platformy Obywatelskiej	59	52
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	38	37
Klub Poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego	–	2
Klub Polska Jest Najważniejsza	–	1
Koło Senackie „Obywatele do Senatu”	–	3
Niezzrzeszeni	3	5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, VII kadencja (Zestawienie za okres od 5 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r.)*. Warszawa 2011, s. 11–12, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wybrane-dane-o-pracy-senatu/wybrane-dane-o-pracy-senatu-i-vii-kadencji> [dostęp: 27.01.2015].

Następne wybory parlamentarne odbyły się po upływie pełnej, czteroletniej kadencji sejmu i senatu. Krótko przed wyborami dokonano zmian w prawie wyborczym. 5 stycznia 2011 roku uchwalono *Kodeks wyborczy*¹⁴⁵. Poza tym, że jest to akt prawny, w którym zebrano przepisy dotyczące wyborów do sejmu, senatu, Parlamentu Europejskiego, na urząd Prezydenta RP i do organów samorządu

¹⁴⁵ *Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy*. „Dziennik Ustaw” z 2011 roku, Nr 21, poz. 112.

terytorialnego, skorygował on również niektóre rozwiązania dotyczące wyborów do izb parlamentarnych. O ile w odniesieniu do wyborów sejmowych zmiany te nie dotyczyły fundamentalnych aspektów (np. przyjęcie systemu kwot na listach wyborczych), stanowiących o istocie systemu wyborczego, o tyle w przypadku wyborów do senatu wprowadzono jednomandatowe okręgi wyborcze¹⁴⁶. Przyjęcie systemu FPTP (*first past the post*) uznać należy za zmianę o zasadniczym znaczeniu, odnoszącą się do istoty systemu wyborczego. Asymetryczny model bikameralizmu polskiego, w ramach którego senat dysponuje mniejszym zakresem kompetencji, mógłby sugerować, że zmiana systemu wyborczego do izby drugiej parlamentu miała niewielkie znaczenie. Takie postawienie sprawy byłoby jednak nieuzasadnione. Zwłaszcza rola senatu w realizacji funkcji stabilizacyjnej wskazuje jednoznacznie, że izba ta ma istotne znaczenie w zabezpieczaniu interesów układu rządzącego¹⁴⁷. Pośrednim potwierdzeniem tego jest fakt, że mimo wieloletniej debaty na temat sensu istnienia senatu i pojawiających się co pewien czas propozycji jego likwidacji, żadne z ugrupowań politycznych lansujących tego typu pomysł nie przeprowadziło odpowiednich zmian ustrojowych w okresie sprawowania władzy.

Wybory z 9 października 2011 roku można uznać za przełomowe w tym sensie, że po raz pierwszy od 1991 roku największe ugrupowanie parlamentarne w poprzedniej kadencji utrzymało swój dotychczasowy status. Wprawdzie PO w porównaniu do wyniku sprzed czterech lat uzyskało nieco mniejsze poparcie, ale podobnie sprawa wyglądała w przypadku pozostałych podmiotów mających reprezentację w Sejmie RP VI kadencji (PiS, SLD, PSL)¹⁴⁸. Poza wymienionymi partiami w 2011 roku swoich przedstawicieli do sejmu wprowadził także nowy, samodzielny podmiot polityczny – Ruch Palikota. Wynik tego ugrupowania można traktować w kategoriach sukcesu, uwzględniając zwłaszcza jego pozaparlamentarny rodowód¹⁴⁹.

¹⁴⁶ Analizując dynamikę zmian parlamentarnego systemu wyborczego w Polsce, najczęściej koncentruje się uwagę na wyborach do sejmu. Tymczasem warto zauważyć, że osiem kolejnych elekcji senackich odbyło się w oparciu o trzy różne systemy wyborcze (uznając zmiany w rozmiarze okręgów wyborczych za istotny element różnicujący systemy wyborcze ze względu na konsekwencje polityczne, można mówić nawet o czterech różnych systemach), choć – co charakterystyczne – wszystkie mieściły się w ramach formuł większościowych. Zob. R. GLAJCAR: *Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych – o konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, Vol. 35, s. 13–14.

¹⁴⁷ Szerzej na temat realizacji przez senat funkcji stabilizacyjnej zob.: J. OKRZESIK: *Parlament w III Rzeczypospolitej*. W: R. GLAJCAR, J. OKRZESIK, W. WOJTASIK: *Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie*. Bielsko-Biała 2006, s. 95; J. OKRZESIK: *Polski Senat...*, s. 150–153.

¹⁴⁸ Porównanie wyników uzyskanych przez poszczególne ugrupowania w latach 2007 i 2011 zob.: R. ALBERSKI: *Mała stabilizacja? Zachowania wyborcze polskiego elektoratu w elekcji sejmowej 2011 roku*. W: *Wybory parlamentarne 2011...*, s. 11.

¹⁴⁹ Szerzej na temat sukcesu Ruchu Palikota w wyborach do sejmu w 2011 roku zob.: W. WOJTASIK: *Nowa partia w systemie partyjnym: przykład Ruchu Palikota*. W: *Demokracja w Polsce po 2007...*, s. 116–121.

Wynik wyborów do sejmu (tabela 25) nie zmienił zasadniczo poziomu koncentracji systemu partyjnego. Dwie najsilniejsze partie (PO i PiS) łącznie uzyskały ponad 79% mandatów. Nieznacznie zwiększył się stosunek liczby mandatów uzyskanych przez najsilniejsze ugrupowanie do drugiego w kolejności (1,32). O wiele bardziej wskaźnik ten zwiększył się w relacji liczby mandatów drugiego ugrupowania do trzeciego – 3,92. Mimo sukcesu inicjatywy, której przewodził Janusz Palikot, charakter parlamentarnego systemu partyjnego nie uległ zasadniczej zmianie. Nadal można mówić o umiarkowanej wielopartyjności z dwiema głównymi partiami¹⁵⁰. Co więcej, dystans dzielący je od pozostałych ugrupowań (mierzony ilością mandatów) jest coraz większy.

Wyniki wyborów do senatu (tabela 26) potwierdziły, że formuła większości względnej w połączeniu z jednomandatowymi okręgami wyborczymi sprzyja ugrupowaniom największym. PO i PiS łącznie zdobyły 94 mandaty. Pozostałe mandaty uzyskały osoby startujące pod szyldem PSL (2) i reprezentanci komitetów wyborczych wyborców (4). Należy podkreślić, że apartyjność tych ostatnich miała wyłącznie formalny charakter, gdyż w przeszłości identyfikowani byli z określonymi środowiskami politycznymi.

Tabela 25. Struktura polityczna Sejmu RP VII kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	stan na 5 czerwca 2015 roku
Klub Parlamentarny Platforma Obywatelska	207	202
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	138	134
Klub Poselski Ruch Palikota	41	11*
Klub Parlamentarny Polskiego Stronnictwa Ludowego	28	38
Klub Poselski Sojusz Lewicy Demokratycznej	26	35
Klub Parlamentarny Solidarna Polska	18	–
Klub Parlamentarny Zjednoczona Prawica**	–	15
Niezrzeszeni	2	25

* Funkcjonuje jako koło poselskie.

** Początkowo działający pod nazwą Sprawiedliwa Polska.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Z prac klubów*. „Kronika Sejmowa” 2011, nr 3(72), s. 13–15; *Aktualne kluby i koła, VII kadencja*, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/kluby_stat [dostęp: 5.06.2015].

¹⁵⁰ Warto odnotować, że indeks efektywnej liczby partii zarówno na poziomie wyborczym, jak i parlamentarnym nieznacznie wzrósł w porównaniu do roku 2007 i wyniósł odpowiednio 3,74 i 3,00. Wpłynęło to na wzrost wskaźnika redukcji efektywnej liczby partii, który wyniósł 19,79. Wartość indeksu proporcjonalności nieco spadła i wyniosła 89,83, „punkt przełomu” zaś obniżył się nieznacznie, do poziomu 29,89. Należy podkreślić, że, podobnie jak cztery lata wcześniej, zaledwie nieco ponad 4% głosów zostało oddanych na kandydatów komitetów wyborczych, które nie osiągnęły klauzuli zaporowej.

Tabela 26. Struktura polityczna Senatu RP VIII kadencji

Klub/koło	Liczebność klubu/koła	
	początek kadencji	stan na 5 czerwca 2015 roku
Klub Parlamentarny Platformy Obywatelskiej	63	60
Klub Parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość	30	32
Klub Poselski Polskiego Stronnictwa Ludowego	2	2
Klub Parlamentarny Solidarna Polska*	–	–
Koło Senatorów Niezależnych	3	4
Klub Parlamentarny Zjednoczona Prawica	–	1
Niezzrzeszeni	2	1

* Członkami tego klubu od 1 grudnia 2011 roku do początku 2014 roku było dwóch senatorów.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, VIII kadencja (Zestawienie za okres od 8.11.2011 r. do 7.11.2014 r.)*. Warszawa 2015, s. 10–11, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wybrane-dane-o-pracy-senatu/wybrane-dane-o-pracy-senatu-viii-kadencji/> [dostęp: 5.06.2015]; *Kluby i koło, VIII kadencja Senatu*, <http://senat.gov.pl/sklad/senatorowie/kluby-i-koło/> [dostęp: 5.06.2015].

W latach 2011–2015 scena parlamentarna charakteryzowała się względną stabilnością. Zaraz na początku kadencji część parlamentarzystów wybranych z list Prawa i Sprawiedliwości utworzyła Klub Parlamentarny Solidarna Polska. Jego powstanie związane było z usunięciem z PiS trzech posłów do Parlamentu Europejskiego (Jacka Kurskiego, Tadeusza Cymańskiego i Zbigniewa Ziobry). Utworzenie nowego klubu miało wyrażać solidarność części posłów PiS z tymi politykami. Poza tym nastąpiła dezintegracja Klubu Parlamentarnego Ruch Palikota. Jego posłowie zasilili w największym stopniu kluby PSL i SLD, a wielu z nich znalazło się w gronie niezrzeszonych

5.4. Wybory prezydenckie w latach 2000–2015

W momencie wejścia w życie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku urząd Prezydenta RP sprawował od prawie dwóch lat Aleksander Kwaśniewski. Od tej chwili przeprowadzono łącznie cztery elekcje prezydenckie w latach: 2000, 2005, 2010 i 2015. Jedna z nich zakończyła się reelekcją (w 2000 roku), pozostałe zaś prowadziły do wyboru nowego prezydenta. Za każdym razem powód zmiany był inny. W 2005 roku zmiana była przesądzona faktem, iż urzędujący prezydent w świetle postanowień konstytucji nie mógł ubiegać się o wybór na trzecią kadencję. W 2010 roku reelekcja nie była możliwa w związku ze śmiercią dotychczasowej głowy państwa. W końcu w 2015 roku personalna zmiana na urzędzie Prezydenta RP była w pełni konsekwencją decyzji podjętej przez obywateli w akcie głosowania.

Wybór prezydenta w powszechnej i bezpośredniej elekcji wpisał się na trwałe w pejzaż demokratycznego reżimu politycznego w Polsce. Wybory prezydenckie

nie tylko aktywizują partie polityczne oraz pozapartyjne struktury organizacyjne zrzeszające obywateli, ale także cieszą się największym zainteresowaniem społeczeństwa, co odzwierciedlone jest najwyższą frekwencją wśród wszelkiego typu elekcji powszechnych¹⁵¹. Faktu tego nie zmienia nawet to, że w ostatnim okresie partie polityczne desygnują do rywalizacji wyborczej o najwyższy urząd w państwie osoby niekoniecznie zaliczane do pierwszego garnituru swoich reprezentantów. O ile na poziomie partyjnym zaobserwować można, że pojęcie „najwyższego urzędu w państwie” nie jest tożsame z „najważniejszym urzędem w państwie”, o tyle w świadomości społecznej takie rozróżnienie jeszcze nie funkcjonuje.

Nie zmienia to faktu, że rola Prezydenta RP wykracza poza realizację wyłącznie ceremonialnych i reprezentacyjnych zadań. To, kto obejmie urząd głowy państwa, ma zatem istotne znaczenie dla kształtowania relacji w obrębie „Dużego Trójkąta Władzy”. Dlatego warto przyjrzeć się bliżej okolicznościom, w jakich przeprowadzane były kolejne elekcje prezydenckie, gdyż prowadzą one do wykrystalizowania się określonego układu politycznego pomiędzy prezydentem z jednej strony a parlamentem i rządem z drugiej, co ma istotny wpływ na charakter ich wzajemnych relacji.

Wybory prezydenckie w 2000 roku miały zdecydowanego faworyta, którym był Kwaśniewski. Była to sytuacja odmienna niż pięć lat wcześniej. Obejmując urząd Prezydenta RP w grudniu 1995 roku, ciążyły na nim zarzuty podania nieprawdziwej informacji o wykształceniu¹⁵². Jego obozowi politycznemu wytykano zaś związki z poprzednim systemem, a pamięć o przeszłości była cały czas żywa, o co zresztą skutecznie „dbali” politycy lokujący się po prawej stronie sceny politycznej. Szybko społeczeństwo zapomniało o „sprawie wykształcenia”, a polityczne pochodzenie Kwaśniewskiego budziło coraz rzadziej negatywne emocje. Zasadnicze znaczenie dla przeobrażenia postrzegania tego polityka przez społeczeństwo miał styl sprawowania przez niego urzędu prezydenckiego. Zwłaszcza na tle swojego poprzednika, Wałęsy, jawił się jako koncyliacyjny i potrafiący współpracować z przeciwnikami politycznymi, niewywołujący konfliktów, a przy tym skuteczny w osiąganiu zamierzonych celów. Powodowało to, że w zasadzie przez całą swoją pierwszą kadencję prezydencką utrzymywał się on na czele listy najpopularniejszych polityków¹⁵³.

¹⁵¹ Średnia frekwencja w pierwszej turze wyborów prezydenckich w latach 2000–2015 wyniosła 53,69%, w drugiej zaś 53,88%. Jednocześnie nie można pozostawać obojętnym wobec faktu, że w kolejnych elekcjach prezydenckich odnotowywana jest coraz niższa frekwencja.

¹⁵² Okazuje się, że kwestia wykształcenia głowy państwa nie dotyczyła tylko Aleksandra Kwaśniewskiego. Podobne problemy mieli również politycy pełniący funkcje prezydenta w innych państwach europejskich. Zob.: P. ŻUKIEWICZ: *Przywództwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*. Toruń 2013, s. 271–273.

¹⁵³ Obejmując urząd Prezydenta RP (w grudniu 1995 roku), Aleksander Kwaśniewski w rankingu polityków cieszących się najwyższym społecznym zaufaniem zajmował piąte miejsce (ufało mu 56% respondentów, nie ufało – 31%). W styczniu 1997 roku był już w tym rankingu na trzecim miejscu (ufało mu 64% respondentów, nie ufało – 19%). Rok później wysunął się już na pierw-

Wyniki wyborów prezydenckich z 8 października 2000 roku nie były zatem zaskoczeniem. Zwyciężył Kwaśniewski i to w pierwszej turze. Poparło go prawie 9,5 miliona obywateli, co stanowiło 53,9% głosujących. Kolejnych dwóch kandydatów uzyskało już o wiele mniejsze poparcie: Andrzej Olechowski – 17,3%, a Marian Krzaklewski – 15,57%, pozostałych dziewięciu zaś legitymowało się wynikiem od 0,1% do 5,95%¹⁵⁴.

Wynik Kwaśniewskiego działał *in favorem* ugrupowania, z którego się wywodził prezydent, a więc Sojuszu Lewicy Demokratycznej. Partia ta nie tylko umocniła swoją pozycję po lewej stronie sceny politycznej, ale stawała się także głównym pretendentem do zwycięstwa w wyborach parlamentarnych w 2001 roku. Scenariusz taki był tym bardziej prawdopodobny, że kryzys wewnętrzny dotknął dwie największe formacje w Sejmie III kadencji, a więc Akcją Wyborczą Solidarność i Unię Wolności. Wybory prezydenckie jeszcze bardziej go pogłębiły. W przypadku AWS rozstrzegający okazał się słaby wynik jej kandydata, Krzaklewskiego, który do walki o urząd Prezydenta RP przygotowywał się już od dłuższego czasu. Rezygnując w 1997 roku z objęcia stanowiska Prezesa Rady Ministrów dał jasny sygnał, że zamierza powtórzyć strategię Kwaśniewskiego, który w 1993 roku nie stanął na czele rządu, by dwa lata później objąć urząd głowy państwa. Dopiero trzecie miejsce Krzaklewskiego w rywalizacji wyborczej o najwyższy urząd w państwie przyczyniło się do ostatecznego rozpadu zbudowanego z ogromnym mozołem w 1996 roku zjednoczonego obozu prawicy.

Z kolei Unia Wolności nie wystawiła własnego kandydata w elekcji prezydenckiej w 2000 roku, dodatkowo nie udzielając jednoznacznego wsparcia żadnej z osób biorących udział w rywalizacji wyborczej. Z pewnością przełożyło się to na niezły wynik wyborczy kandydata niezależnego¹⁵⁵, Andrzeja Olechowskiego, który, uzyskując poparcie ponad 3 milionów wyborców, wyprzedził lidera AWS, co można było uznać za największą sensację tych wyborów.

sze miejsce i utrzymał je aż do końca swojej pierwszej kadencji prezydenckiej. W styczniu 1998 roku ufało mu 75% respondentów, a nie ufało 12%, w styczniu 1999 roku wskaźniki te wynosiły odpowiednio 70% i 16%, w styczniu 2000 roku – 78% i 9%, na początku września 2000 roku zaś – 76% i 13%. Zob.: *Stosunek do polityków w trakcie kryzysu*. Komunikat z badań BS/17/17/96. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 1996 r., s. 2; *Styczniowy ranking polityków*. Komunikat z badań BS/20/20/97. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, luty 1997 r., s. 2; *Zaufanie do polityków w styczniu*. Komunikat z badań BS/24/24/98. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, luty 1998 r., s. 2; *Zaufanie do polityków w styczniu*. Komunikat z badań BS/14/99. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 1999 r., s. 4; *Stosunek do polityków*. Komunikat z badań BS/17/2000. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 2000 r., s. 2; *Zaufanie do polityków na początku września*. Komunikat z badań BS/142/2000. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, wrzesień 2000 r., s. 2.

¹⁵⁴ *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2000, wyniki oficjalne*, <http://prezydent2000.pkw.gov.pl/wb/wb.html> [dostęp: 27.01.2015].

¹⁵⁵ R. ALBERSKI: *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*. W: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 2002, s. 113.

Wybory prezydenckie z 2000 roku stanowiły preludium do wyborów parlamentarnych, które miały się odbyć w następnym roku. Z jednej strony potwierdziły one, że coraz bardziej prawdopodobny był zwrot w kierunku kumulacji władzy przez jedno ugrupowanie, z drugiej zaś uruchomiły zmiany na scenie politycznej o dłuższych niż jedna kadencja konsekwencjach. Z perspektywy kontinuum parawica – lewica dotyczyły one centrum i prawej strony sceny politycznej.

W UW odżyły podziały pomiędzy liderami UD i KLD. Okazało się, że realizowana przez kilka lat koncepcja wspólnego projektu politycznego nie wytrzymała próby czasu. Po wyborach prezydenckich w 2000 roku było oczywiste, że nie ma szans na powstrzymanie rozpadu UW. O jej losach przesądziła walka o przywództwo w partii i odsunięcie od najważniejszych stanowisk środowiska liberałów. W styczniu 2001 roku Donald Tusk oraz Marszałek Sejmu Maciej Płażyński i Andrzej Olechowski powołali do życia nową strukturę organizacyjną – Platformę Obywatelską¹⁵⁶. Jej powstanie, a przede wszystkim udział w tym przedsięwzięciu Płażyńskiego potwierdzał także wewnętrzne problemy AWS, zwłaszcza że ówczesny Marszałek Sejmu należał do grona zdecydowanych przeciwników Krzaklewskiego. Poza PO w 2001 roku na scenie politycznej pojawiły się również komitety Prawa i Sprawiedliwości, które stanowiły załączek nowej partii prawicowej. Postacią, wokół której je tworzone, był Lech Kaczyński, cieszący się sporą popularnością opinii publicznej. Poza PiS powstała także Liga Polskich Rodzin, którą wśród trzech wymienionych ugrupowań należałoby umiejscowić najbardziej po prawej stronie sceny politycznej. W obliczu pojawiania się nowych ugrupowań nie dziwi fakt, że w ciągu kilkunastu ostatnich miesięcy funkcjonowania Sejmu III kadencji (1997–2001) sejmowe zaplecze AWS skurczyło się niemalże o 1/3 (zob. tabela 17).

PO, PiS i LPR wzięły udział w elekcji parlamentarnej w 2001 roku i wprowadziły swoich przedstawicieli do sejmu, co w świetle faktu, iż były to „świeże” inicjatywy polityczne, należy oceniać w kategoriach sukcesu. Natomiast zwycięstwo SLD pozwoliło temu ugrupowaniu skumulować władzę. Sytuacja, gdy prezydentem był Kwaśniewski, a SLD miał status największego ugrupowania parlamentarnego, stanowiła powtórzenie układu politycznego z okresu grudzień 1995 – wrzesień 1997 i dawała temu ugrupowaniu realne szanse na utworzenie rządu.

Wybory prezydenckie w 2005 roku były wyjątkowe głównie z tego powodu, że po raz pierwszy w Polsce odbywały się one niemalże w tym samym czasie

¹⁵⁶ Szerzej na temat struktury organizacyjnej Platformy Obywatelskiej zob.: K. SOBOLEWSKA-MYŚLIK, B. KOSOWSKA-GĄSTOŁ, P. BOROWIEC: *Od centralizacji do demokratyzacji – struktura organizacyjna Platformy Obywatelskiej RP*. W: *Platforma Obywatelska*. Red. M. MIŁAŁSKI. Toruń 2009, s. 26–53.

co wybory parlamentarne¹⁵⁷. W konsekwencji kampanie wyborcze się przenikały, a rezultat wyborów do sejmu miał istotny wpływ na dynamikę ostatnich tygodni rywalizacji o prezydenturę. Uzyskanie przez PiS statusu największego ugrupowania parlamentarnego otworzyło przed nim możliwość kumulacji władzy, a więc opanowania trzech organów „Dużego Trójkąta Władzy”. Jak zauważa Antoni Dudek, „wybory parlamentarne w 2005 r. [...] odbyły się w wyraźnym cieniu walki o prezydenturę. Z konstytucyjnego oraz politologicznego punktu widzenia był to paradoks, bowiem [...] w Polsce [...], to właśnie wynik wyborów do Sejmu był najważniejszy dla nowego układu sił politycznych”¹⁵⁸.

Do rywalizacji wyborczej o urząd Prezydenta RP stanęło ostatecznie czterech kandydatów. Pierwszą turę wygrał lider Platformy Obywatelskiej, Tusk, uzyskując poparcie 36,33% głosujących. Na drugiego, Lecha Kaczyńskiego, swoje głosy oddało 33,1% wyborców. Godne uwagi wyniki odnotowali jeszcze Andrzej Lepper (lider Samoobrony) – 15,11% i stojący na czele SDPL Borowski – 10,33%. Poparcie dla pozostałych kandydatów oscylowało pomiędzy 0,06% a 1,8% głosów¹⁵⁹.

Powiązanie wyborów prezydenckich z parlamentarnymi było oczywiste tym bardziej, że, jak się okazało, te drugie nie miały konkluzyjnego charakteru¹⁶⁰. Tocząca się rywalizacja wyborcza o prezydenturę wpłynęła na przebieg rozmów dotyczących stworzenia koalicji gabinetowej, a przede wszystkim spowodowała, że uznawany za naturalnego kandydata na premiera Jarosław Kaczyński zrezygnował z objęcia tego stanowiska, wskazując na nie inną osobę. W ten sposób zamierzał zminimalizować negatywny efekt, który mógłby ograniczyć szanse jego brata w walce o prezydenturę, polegający na obsadzeniu dwóch kluczowych jednoosobowych urzędów przez braci bliźniaków.

Druga tura wyborów prezydenckich zakończyła się zwycięstwem Lecha Kaczyńskiego, którego poparło 54,04% głosujących. W ten sposób po raz kolejny należało się spodziewać zjawiska kumulacji władzy. PiS po podwójnym zwycięstwie wyborczym stanęło bowiem przed szansą utworzenia rządu. Jaki to mogło mieć wpływ na kształt reżimu politycznego *sensu stricto*? Odpowiedź na to pytanie jest możliwa przy uwzględnieniu jeszcze jednego wydarzenia. Podczas wieczoru wyborczego, po podaniu przez stacje telewizyjne wstępnych, sondażowych wyników wyborów, Lech Kaczyński wypowiedział zdanie, które

¹⁵⁷ Wybory parlamentarne odbyły się 25 września, pierwsza tura wyborów prezydenckich zaś – 9 października.

¹⁵⁸ Cyt. za: A. DUDEK: *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków 2013, s. 531.

¹⁵⁹ Dane na podstawie: *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzone na dzień 9 października 2005*, <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm> [dostęp: 27.01.2015].

¹⁶⁰ A. ANTOSZEWSKI: *Wybory parlamentarne i prezydenckie 2005 roku a instytucjonalizacja polskiego systemu partyjnego*. W: *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*. Red. T. SASIŃSKA-KLAS. Toruń 2007, s. 49.

można było interpretować jako zapowiedź modelu dystrybucji władzy, który będzie realizowany w praktyce. Chodzi oczywiście o formułę: „Panie Prezesie, melduję wykonanie zadania!”. Skierowana ona była do Jarosława Kaczyńskiego i, bez względu na intencje wypowiadającego te słowa, wskazywała na rzeczywistą pozycję prezesa PiS w swoim środowisku politycznym. Doszukując się w tym zdaniu jakiegoś głębszego sensu, należałoby przyjąć, że centrum władzy politycznej niekoniecznie miało się mieścić w parlamencie lub „dużym” czy „małym pałacu”, ale przy ulicy Nowogrodzkiej w Warszawie, w biurze prezesa partii. Zwłaszcza przeciwnicy PiS wykorzystywali tę, bądź co bądź, niefortunną wypowiedź Lecha Kaczyńskiego jako element potwierdzający dążenie do stworzenia pozakonstytucyjnego modelu sprawowania władzy. W rzeczywistości był to przejaw znanych już z przeszłości działań, polegających na „rządzeniu z tylnego siedzenia”. Nie można też zapominać o tym, że w demokracjach odwołujących się do założeń modelu parlamentarnego przywódca partii, która zwyciężyła w wyborach parlamentarnych, staje się, przynajmniej potencjalnie, najbardziej wpływową osobą na krajowej scenie politycznej. Różnica między ówczesną sytuacją w Polsce i w ustabilizowanych demokracjach zachodnioeuropejskich polegała na tym, że lider największej partii parlamentarnej zrezygnował z wzięcia na siebie obowiązków szefa egzekutywy.

Pięć lat później wybory prezydenckie zapowiadano jako konfrontację urzędującego prezydenta, Lecha Kaczyńskiego, z premierem Tuskiem. Okazało się jednak, że obydwoj politycy ostatecznie nie ubiegali się o urząd głowy państwa. Tusk zrezygnował z kandydowania, uzasadniając to m.in. w ten sposób, że:

w Pałacu Prezydenckim dużo jest elementów prestiżu, a bardzo mało możliwości pozytywnego działania. [...] chociaż prezydentura to wielki spektakl, a kampania wyborcza bardzo wielu wyborców ekscytuje, pociąga, to wszyscy wiemy, że po tym, jak nowy prezydent mówi słowa przysięgi, jest tylko prestiż, zaszczyt, żyrandol, pałac i weto¹⁶¹.

Decyzja Tuska spotkała się zarówno z pochlebnymi, jak i krytycznymi opiniami¹⁶². Z perspektywy niniejszego opracowania należy zwrócić uwagę, że miała ona fundamentalne znaczenie dla zmiany sposobu postrzegania instytucji prezydenta. Dotychczas liderzy partyjni traktowali ją jako ostateczny cel swojej działalności publicznej. Niektórzy z nich, jak już wykazano, zrezygnowali z innych ważnych stanowisk, czyniąc to z myślą o przyszłym sukcesie w wyborach prezydenckich (Kwaśniewski, Krzaklewski), a inni startowali w wyborach bez powodzenia (m.in. Tusk w 2005 roku). W 2010 roku Tusk w sposób jednoznaczny

¹⁶¹ Cyt. za: Tusk: *Tracę zaszczyt, żyrandol, Pałac i weto*. Rozmawiali: Renata Grochal, Jarosław Kurski, Łukasz Lipiński. „Gazeta Wyborcza”, 30–31.01.2010, s. 14–16.

¹⁶² W. MAGUŚ: *Prezydenckie prawybory w Platformie Obywatelskiej jako przykład politycznego show*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2, s. 225–228.

przesunął akcent na rządową część władzy wykonawczej. Wskazał, że przywódcą egzekutywy nie jest prezydent, ale premier. Podjął próbę sprowadzenia roli prezydenta do wymiaru symbolicznego i ceremonialnego. Jak pokazała kolejna elekcja prezydencka, takie postrzeganie prezydentury wśród elity politycznej staje się coraz bardziej powszechne.

Lech Kaczyński zginął 10 kwietnia 2010 roku w katastrofie prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem. Konsekwencją tego zdarzenia była konieczność przeprowadzenia przedterminowych wyborów prezydenckich. W rywalizacji ostatecznie wzięło udział dziesięciu kandydatów, przy czym nie ulegało wątpliwości, że tylko dwóch z nich miało realną szansę na zwycięstwo. Pierwszym z nich był dotychczasowy Marszałek Sejmu, Bronisław Komorowski, a drugim brat bliźniak zmarłego Prezydenta RP, Jarosław Kaczyński. Rywalizacja wyborcza pomiędzy obydwooma kandydatami wpisywała się w szerszy kontekst trwającego od 2005 roku politycznego sporu między PO i PiS. Pierwsza tura głosowania (20 czerwca 2010 roku) zakończyła się zwycięstwem Komorowskiego (41,54%), który uzyskał o ponad 850 tysięcy głosów więcej od Jarosława Kaczyńskiego (36,46%)¹⁶³. Dwa tygodnie później Komorowski ponownie pokonał prezesa PiS, tym razem stosunkiem 53,01% do 46,99%, i został czwartym Prezydentem RP wybranym w powszechnej i bezpośredniej elekcji.

Podobnie jak pięć lat wcześniej, wybory prezydenckie doprowadziły do kumulacji władzy. Tym razem PO kontrolowała wszystkie trzy organy „Dużego Trójkąta Władzy”, a to oznaczało, że naznaczony wieloma konfliktami okres polskiej koabitacji lat 2007–2010 przeszedł do historii. Jak zauważył Wojtasik, należało się spodziewać, że wybory parlamentarne w 2011 roku wygra PO. Tak przynajmniej wskazywała analiza sekwencji wydarzeń w ciągu minionych dwudziestu lat. Otóż od 1990 roku, jeśli wybory parlamentarne odbywały się w ciągu jednego roku po elekcji prezydenckiej, zawsze zwyciężało w nich środowisko „politycznie spokrewnione” z głową państwa¹⁶⁴. Elekcja parlamentarna w 2011 roku po raz kolejny potwierdziła tę prawidłowość.

Po upływie pięcioletniej kadencji prezydenckiej Komorowskiego wybory na urząd głowy państwa wyznaczono na 10 maja 2015 roku. Oczywiście było, że dotychczasowy prezydent będzie ubiegał się o reelekcję. Pozostawało pytanie, kto będzie kandydatem Prawa i Sprawiedliwości. Ostatecznie wskazano Andrzeja Dudę, posła do Parlamentu Europejskiego, wybranego na kadencję 2014–2019. Wcześniej, w latach 2008–2010, był on podsekretarzem stanu w Koncelarii Prezydenta RP, a w latach 2011–2014 posłem na Sejm RP. Wystawienie przez PiS tego polityka do rywalizacji o urząd „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” potwierdzało, że prezydentura przestała

¹⁶³ Dane na podstawie: *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzone na dzień 20 czerwca 2010*, <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm> [dostęp: 27.01.2015].

¹⁶⁴ W. WOJTASIK: *Wpływ wyborów prezydenckich w 2010 roku na polski system partyjny*. W: *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*. Red. J. OKRZESIĆ, W. WOJTASIK. Katowice 2011, s. 101.

być traktowana przez liderów największych ugrupowań jako najważniejszy cel politycznej kariery. Liderzy dwóch najsilniejszych partii nie zdecydowali się na udział w rywalizacji wyborczej. W przypadku PO zabieg ten zastosowano już w 2010 roku, a PiS sięgnęło po takie rozwiązanie w 2015 roku. Jest to istotny sygnał, że w świadomości głównych aktorów sceny politycznej centrum władzy politycznej skupione jest w rządzie, a największą zdolność kształtowania polityki państwa ma premier. Nie oznacza to, że urząd głowy państwa stracił zupełnie na znaczeniu. Otóż obydwie partie wystawiły do rywalizacji polityków sprawdzonych i lojalnych wobec swoich środowisk politycznych. Wydaje się, że prezydentura przestaje być traktowana przez partie jako „rdzeń egzekutywy”, a zaczyna być postrzegana z jednej strony jako gwarant stabilności rządzenia w warunkach kumulacji władzy, a z drugiej jako instytucjonalny i partyjny gracz sprzeciwu (*veto player*) w warunkach politycznej rozbieżności obydwu organów egzekutywy.

Komorowski wydawał się pewnym kandydatem do zwycięstwa w wyborach w 2015 roku, tym bardziej że na trzy miesiące przed wyborami poparcie dla niego deklarowało ponad czterokrotnie więcej respondentów niż dla Dudy, uznawanego za głównego konkurenta urzędującego prezydenta¹⁶⁵. Oprócz tych dwóch kandydatów o prezydenturę ubiegało się jeszcze dziewięć innych osób. Ostatecznie w pierwszej turze wyborów najlepszy wynik uzyskał Duda, którego poparło 34,76% głosujących. Komorowski był drugi, uzyskując poparcie niższe o 0,99%. Trzecie miejsce, z zaskakująco dobrym wynikiem (20,8%), zajął Paweł Kukiz, którego sztandarowe hasła dotyczyły „likwidacji partyjniactwa” i wprowadzenia jednomandatowych okręgów wyborczych. Poparcie, które uzyskał, wskazywało na zmianę preferencji Polaków, wyrażającą sprzeciw wobec utrzymującego się od dziesięciu lat schematu rywalizacji politycznej, sprowadzającego się w głównej mierze do politycznego sporu pomiędzy PO i PiS. Pozostali kandydaci uzyskali poparcie pomiędzy 0,2% a 3,26%.

W ponownym głosowaniu zwyciężył Duda, pokonując Komorowskiego o niespełna 520 tysięcy głosów (51,55% do 48,45%)¹⁶⁶. W żadnych z powszechnych wyborów prezydenckich w latach 1990–2010 przewaga zwycięzcy nad pokonanym nie była tak mała. Najważniejszą konsekwencją tych wyborów było jednak to, że po objęciu przez Dudę w sierpniu 2015 roku urzędu Prezydenta RP przerwany zostanie okres kumulacji władzy i przynajmniej do zakończenia VII kadencji Sejmu RP reżim polityczny *sensu stricto* będzie funkcjonował w warunkach odpowiadających koabitacji. Jeśli miałyby się zrealizować zaobser-

¹⁶⁵ Na początku lutego chęć głosowania na Bronisława Komorowskiego deklarowało 63% respondentów, podczas gdy na Andrzeja Dudę tylko 15%. Zob.: *Deklaracje udziału w wyborach prezydenckich i preferencje wyborcze*. Komunikat z badań nr 20/2015. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, luty 2015 r., s. 4.

¹⁶⁶ Dane podano za: *Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, <http://prezydent2015.pkw.gov.pl/> [dostęp: 10.06.2015].

wowany przez Wojtasika scenariusz, to po wyborach parlamentarnych w 2015 roku ponownie kontrolę nad wszystkimi organami „Dużego Trójkąta Władzy” powinno mieć jedno ugrupowanie, tym razem musiałyby to być Prawo i Sprawiedliwość.

5.5. Reżim polityczny *sensu stricto* w działaniu

Żadne z wyborów parlamentarnych, które zostały przeprowadzone w latach 1997–2011, nie zakończyły się zdobyciem absolutnej większości mandatów poselskich przez którekolwiek z ugrupowań. Miało to istotne znaczenie dla przebiegu procesów tworzenia rządów. Wyjątkowo istotne okazywały się przetargi koalicyjne, których celem było powołanie rządów większościowych. W czterech z pięciu przypadków po wyborach parlamentarnych powstała koalicja gabinetowa dysponująca poparciem większości posłów (1997, 2001, 2007 i 2011) i tylko jeden raz rozmowy koalicyjne nie zakończyły się powodzeniem, co skutkowało powołaniem mniejszościowego rządu jednopartyjnego (2005).

Problemem było natomiast to, że zawiązywane po wyborach koalicje wykazywały daleko posuniętą niestabilność i nie były w stanie przetrwać przez całą kadencję parlamentu. Utworzona po wyborach parlamentarnych z 1997 roku koalicja AWS-UW funkcjonowała tylko do czerwca 2000 roku, powołana zaś cztery lata później koalicja SLD-UP-PSL działała do początku marca 2003 roku. Konsekwencją ich rozpadu było powstanie rządów mniejszościowych. Dopiero od 2007 roku nastąpiła względna stabilizacja w tym zakresie. Powołana po wyborach koalicja PO-PSL przetrwała przez całą kadencję i, po zwycięskich dla PO wyborach z 2011 roku, była kontynuowana w latach 2011–2015.

Uwzględniając politologiczne kryteria powstania nowego rządu (powołanie nowego premiera, zmiana konfiguracji partyjnej rządu, zmiana statusu rządu ze względu na jego siłę), w latach 1997–2015 w Polsce funkcjonowało czternaście rządów. Dane zamieszczone w tabeli 27 wskazują na znaczącą częstotliwość zmian gabinetów. Średnia długość trwania rządu wyniosła w tym okresie nieco ponad piętnaście miesięcy. Jednocześnie w okresie działalności Sejmu III, VI i VII kadencji była ona o wiele wyższa niż w kadencjach IV i V.

Tabela 27. Rządy w latach 1997–2015

Kadencja Sejmu	Premier	Zaplecze polityczne	Status rządu
1	2	3	4
III	Jerzy Buzek	AWS-UW	większościowy
	Jerzy Buzek	AWS	mniejszościowy
IV	Leszek Miller	SLD-UP-PSL	większościowy
	Leszek Miller	SLD-UP	mniejszościowy
	Marek Belka	SLD-UP*	mniejszościowy

cd. tab. 27

1	2	3	4
V	Kazimierz Marcinkiewicz	PiS	mniejszościowy
	Kazimierz Marcinkiewicz	PiS-Samoobrona-LPR	większościowy
	Jarosław Kaczyński	PiS-Samoobrona-LPR	większościowy
	Jarosław Kaczyński	PiS-LPR	mniejszościowy
	Jarosław Kaczyński	PiS-Samoobrona-LPR	mniejszościowy
	Jarosław Kaczyński	PiS	mniejszościowy
VI	Donald Tusk	PO-PSL	większościowy
VII	Donald Tusk	PO-PSL	większościowy
	Ewa Kopacz	PO-PSL	większościowy

* Określając polityczne zaplecze rządu Marka Belki, Grzegorz Rydlewski stwierdził: „[...] można ten gabinet uznać za mniejszościowy rząd sytuacyjny koalicji SLD i UP (jako tzw. koalicji wewnętrznej), zdolny do działania tylko w następstwie udzielania mu, i to również w układzie sytuacyjnym, poparcia w parlamencie z zewnątrz przez SDPi i posłów niezrzeszonych (tzw. koalicji zewnętrznej)”. Cyt. za: G. RYDLEWSKI: *Rząd Marka Belki* (2 V 2004 – 31 X 2005). W: *Rządy koalicyjne w III RP*. Red. M. CHMAJ. Olsztyn 2006, s. 267.

Źródło: Opracowanie własne.

Z tego powodu warto pokusić się o skonstruowanie wskaźnika, który nie tylko informowałby o średniej długości trwania rządów, ale uwzględniłby również dynamikę zmian w tym zakresie w odniesieniu do poszczególnych kadencji sejmu. Jak wiadomo, rząd obligatoryjnie musi podać się do dymisji na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego sejmu. Warto zatem pokazać, jak zmiany rządów w ramach kadencji sejmu prezentują się na tle średniej długości trwania rządu dla badanego okresu. W tym celu należy zastosować wzór, w oparciu o który można najpierw obliczyć średnią długość trwania rządu w analizowanym okresie (M_T):

$$M_T = \frac{\sum tk_1 + tk_2 + \dots + tk_n}{N}$$

gdzie tk oznacza liczoną w dniach długość kadencji sejmu, N zaś wskazuje łączną liczbę rządów (na podstawie politologicznych kryteriów ich wyodrębniania) funkcjonujących w analizowanym okresie. Obliczona na tej podstawie średnia długość trwania rządu w Polsce w okresie III, IV, V, VI i VII (do 30 czerwca 2015 roku) kadencji Sejmu RP wynosi 462 dni.

By uchwycić dynamikę zmian rządów w poszczególnych kadencjach (D_Z) w odniesieniu do średniej długości trwania rządu, należy zastosować wzór:

$$D_Z = \frac{\frac{tk}{n}}{M_T}$$

gdzie tk oznacza liczoną w dniach długość kadencji sejmu, n zaś liczbę rządów funkcjonujących w danej kadencji. Jeśli zatem przyjąć, że średnia długość trwania rządu w analizowanym okresie (462 dni) wynosi 1, to obliczony dla po-

szczególnych kadencji sejmu wskaźnik dynamiki zmian trwałości rządów wynosi w trakcie: III kadencji Sejmu 1,693, IV kadencji – 1,054, V kadencji – 0,289, VI kadencji – 3,396, niezakończony VII kadencji (do 30 czerwca 2015 roku) – 1,544. Gdy wskaźnik przyjmuje wartość mniejszą niż 1, świadczy to o tym, że długość trwania gabinetów w danej kadencji jest niższa od średniej obliczonej dla okresu poddanego analizie. Jeśli z kolei jest większa od 1, dowodzi to, że trwałość gabinetów w danej kadencji jest wyższa od średniej.

Spośród funkcjonujących w okresie od października 1997 roku do czerwca 2015 roku 14 rządów 6 zostało wyodrębnionych ze względu na zmianę ich konfiguracji partyjnej lub zmianę statusu rządu ze względu na jego siłę. Oznacza to, że w pozostałych ośmiu przypadkach wdrożono konstytucyjną procedurę powoływania rządu.

Obowiązujący na gruncie Konstytucji RP z 1997 roku proces tworzenia rządu jest klarowny, na co zwrócono już uwagę w drugiej części niniejszego rozdziału. Odpowiadająca założeniom modelu parlamentarnego reżimu politycznego zależność rządu od sejmu wskazuje, że wykrystalizowanie się w izbie określonej większości zdolnej poprzeć rząd stanowi warunek *sine qua non* jego legitymizacji, która nie może zostać zakwestionowana przez inny organ władzy państwowej. Jak już wcześniej podkreślono, w proces tworzenia rządu zaangażowany jest również prezydent. Choć jego rola powinna mieć przede wszystkim wymiar proceduralny, to praktyka życia politycznego wskazywała na wychodzenie poza nią. Warto się zatem przyjrzeć, czy miało to wpływ na korektę konstytucyjnego wzorca reżimu politycznego *sensu stricto*.

Analizując procesy powoływania gabinetów w latach 1997–2014 i uwzględniając wpływ układu sił politycznych w sejmie, a także rzeczywistą siłę oddziaływania premiera oraz prezydenta na ich przebieg, można pokusić się o wskazanie pięciu zrealizowanych scenariuszy (tabela 28).

Tabela 28. Scenariusze tworzenia rządów w latach 1997–2014

Rząd	Sejmowe zaplecze rządu	Premier	Prezydent
1997 – Jerzy Buzek	stabilna większość	ograniczony wpływ	brak wpływu
2005 – Kazimierz Marcinkiewicz	brak większości		
2006 – Jarosław Kaczyński	stabilna większość	znaczny wpływ	bez znaczenia ze względu na osobiste relacje prezydent – premier
2001 – Leszek Miller	stabilna większość	znaczny wpływ	ograniczony wpływ
2004 – Marek Belka	brak większości	ograniczony wpływ	znaczny wpływ
2007 – Donald Tusk 2011 – Donald Tusk 2014 – Ewa Kopacz	stabilna większość	znaczny wpływ	brak wpływu

Źródło: Opracowanie własne.

Pierwszy z nich opiera się na założeniu, że prezydent w procesie powoływania rządu kieruje się układem sił politycznych na arenie sejmowej, akceptując zarówno polityczny, jak i personalny kształt nowego gabinetu. Nie oznacza to bierności prezydenta, polegającej na nieinteresowaniu się przebiegiem przetargów koalicyjnych, ale uznanie prawa większości parlamentarnej do faktycznego wskazania kandydata na premiera oraz poszczególnych członków rządu.

Taki scenariusz został zrealizowany przy okazji powoływania pierwszego rządu na podstawie przepisów Konstytucji RP z 1997 roku. Prezydent Kwaśniewski 17 października 1997 roku (w dniu wejścia w życie nowej konstytucji) desygnował Jerzego Buzka na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Ponad trzy tygodnie później sejm wyraził rządowi votum zaufania (za – 260, przeciw – 173, wstrzymało się – 2¹⁶⁷). Tworzenie tego gabinetu było efektem długotrwałego, gdyż trwającego aż 53 dni, procesu¹⁶⁸. Powstanie rządu było możliwe dzięki podpisaniu porozumienia koalicyjnego przez dwie formacje: Akcję Wyborczą Solidarność i Unię Wolności. Można uznać, że rząd powstał, gdyż wykrystalizował się określony układ sił politycznych na arenie parlamentarnej. Prezydent nie przeszkadzał w kształtowaniu politycznego i personalnego składu rządu. Nawet jeśli wyrażał określone oczekiwania względem największego ugrupowania parlamentarnego (np. sugestia, by na czele rządu stanął lider AWS), a później koalicjantów, to nie wykraczał poza konstytucyjny wzorzec aktywności prezydenta w tym zakresie. Przede wszystkim zaś nie blokował decyzji koalicjantów oraz nie narzucał im, poprzez odwoływanie się do pozakonstytucyjnych działań, własnych koncepcji. Jest to tym bardziej istotne, że prezydent Kwaśniewski wywodził się z konkurencyjnego względem ugrupowań koalicyjnych środowiska politycznego.

Również proces tworzenia rządu po wyborach parlamentarnych w 2005 roku przebiegał według podobnego scenariusza. Zasadniczą kwestią stało się wykreowanie odpowiedniego układu politycznego na arenie sejmowej i znalezienie kandydata na premiera. Bezpośrednio po wyborach wydawało się, że nie powinno to nastroczać większych trudności. Znaczna część elektoratów PiS i PO była przekonana o tym, że obydwie partie stworzą koalicję, na bazie której powstanie rząd większościowy. Wielu wyborców nie tyle popierało w 2005 roku PiS czy PO, ile oddawało swoje głosy na nieistniejący jeszcze, ale mający powstać po wyborach POPiS. Tymczasem po zwycięstwie wyborczym Prawa i Sprawiedliwości lider tego ugrupowania wycofał się z wcześniejszej deklaracji i zrezygnował z objęcia stanowiska premiera, jednocześnie wskazując Kazimierza Marcinkiewicza jako kandydata na szefa rządu. Prezydent zaakceptował tę personalną decyzję najsilniejszej partii parlamentarnej i 19 października desygnował byłego działacza ZChN na stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Warto zwrócić

¹⁶⁷ Sejm III kadencji, głosowanie nr 3, posiedzenie 2., 11.11.1997, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&2&3> [dostęp: 14.04.2015].

¹⁶⁸ Szerzej na ten temat zob. m.in.: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 182–197.

uwagę, że Marcinkiewicz znalazł się w podobnej sytuacji jak osiem lat wcześniej Buzek¹⁶⁹. Obydwaj politycy pozostawali, jak pisze Rafał Matyja, „pod nadzorem lidera partii”¹⁷⁰, co m.in. ograniczało ich możliwości w zakresie kształtowania personalnego składu rządu¹⁷¹.

Naznaczone napięciami rozmowy koalicyjne pomiędzy PO i PiS, których zasadnicza część przypadła na ostatnią fazę prezydenckiej kampanii wyborczej, zakończyły się ostatecznie fiaskiem. 31 października 2005 roku prezydent Kwaśniewski powołał rząd składający się wyłącznie z polityków PiS i osób bezpartyjnych¹⁷². Prezydent, którego kadencja dobiegała końca, a jego następca już był znany, nie blokował powstania rządu Marcinkiewicza, mimo że nie miał on koalicyjnej podstawy, a PiS kontrolował zaledwie 1/3 mandatów poselskich. Powołał on rząd mniejszościowy¹⁷³, któremu następnie sejm wyraził votum zaufania (za – 272, przeciw – 187, wstrzymało się – 0). Taki wynik głosowania był możliwy dzięki poparciu wniosku przez posłów PiS, Samoobrony, LPR i PSL oraz pięciu niezrzeszonych¹⁷⁴.

¹⁶⁹ R. ZUBEK: *Breaking with Post-Communism in Poland*. In: *Pathways – A Study of Six Post-Communist Countries*. Eds. L. JOHANSEN, K.H. PEDERSEN. Aarhus 2009, s. 145.

¹⁷⁰ R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 426.

¹⁷¹ Wskazywanie na ograniczony wpływ Jerzego Buzka i Kazimierza Marcinkiewicza na kształtowanie personalnego składu kierowanych przez nich gabinetów opiera się jedynie na obserwacji zachowań i stylu kierowania formacjami politycznymi przez Mariana Krzaklewskiego i Jarosława Kaczyńskiego. Na tej podstawie trudno sobie wyobrazić, aby pozostawili oni całkowitą swobodę wskazanym przez siebie szefom rządów przy obsadzie stanowisk ministerialnych. Doskonale obrazuje to przykład zablokowania przez Jarosława Kaczyńskiego wysuniętej przez Marcinkiewicza kandydatury Piotra Tutaka na szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Szef PiS, wskazując na to stanowisko Mariusza Błaszczaka, miał powiedzieć premierowi: „[...] dobrze by było, żebym jednak miał bezpośredni kontakt z najważniejszą osobą w twojej kancelarii”. Cyt. za: *Marcinkiewicz. Kulisy władzy. Z Kazimierzem Marcinkiewiczem rozmawiają Michał Karnowski i Piotr Zaremba*. Warszawa 2007, s. 76.

¹⁷² *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 2005 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 66, poz. 928; *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 2005 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 66, poz. 929.

¹⁷³ Waldemar Wojtasik twierdzi, że „wybór koncepcji mniejszościowego rządu Macinkiewicza był przejawem pragmatyzmu liderów PiS, w zakresie oceny możliwości realizacji głównych zamierzeń programowych. Pomysł zawierania doraźnych sojuszy z różnymi ugrupowaniami w celu realizacji konkretnych przedsięwzięć, szczególnie przy przychylności prezydenta L. Kaczyńskiego, wydawał się bardziej racjonalny niż rządzenie w większościowej koalicji z PO (po pierwsze, z powodu fundamentalnych różnic programowych między dwoma ugrupowaniami, po drugie, z powodu realnej siły PO jako ewentualnego członka koalicji gabinetowej)”. Cyt. za: W. WOJTASIK: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–2005*. W: M. MIŁAŁSKI, W. WOJTASIK, M. MAZUR: *Polski system partyjny...*, s. 235.

¹⁷⁴ *Sejm V kadencji, głosowanie nr 4, posiedzenie 2., 10.11.2005*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&2&4> [dostęp: 14.04.2015].

Rząd Marcinkiewicza przetrwał jednak zaledwie nieco ponad osiem miesięcy. Jak pisze Krzysztof Kowalczyk, „Marcinkiewicz okazał się niewątpliwie zbyt samodzielnym i medialnym politykiem dla Prezesa PiS i to była zasadnicza przesłanka skierowania go na »boczny tor« polskiej polityki”¹⁷⁵. 10 lipca 2006 roku premier podał się do dymisji, która została przyjęta przez prezydenta. Tym razem proces powoływania nowej Rady Ministrów przebiegał błyskawicznie i to według scenariusza odmiennego niż w latach 1997 i 2005. Biorąc pod uwagę kontekst sytuacyjny, należy podkreślić fakt, że od maja 2006 roku funkcjonowała koalicja PiS-Samoobrona-LPR, która kontrolowała większość mandatów poselskich. Nie było zatem konieczności prowadzenia rozmów dotyczących skonstruowania politycznego zaplecza dla nowego rządu. W związku z tym, w dniu złożenia dymisji przez Marcinkiewicza, prezydent Lech Kaczyński powierzył misję stworzenia rządu swojemu bratu Jarosławowi. W ten sposób wykreowano wyjątkowy układ, w ramach którego najważniejsze stanowiska w obrębie dualistycznej egzekutywy objęli bliźniacy, co zapowiadało rzeczywistą „unifikację egzekutywy”. Relacje osobiste pomiędzy prezydentem i premierem decydowały o tym, że proces konstruowania rządu przebiegał bez zakłóceń. Premier, jako lider najsilniejszego ugrupowania koalicji, dysponował znacznym zakresem swobody, rola prezydenta zaś sprowadzała się do akceptacji decyzji personalnych szefa rządu. Już po czterech dniach od desygnacji Jarosław Kaczyński i członkowie jego gabinetu zostali powołani przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego¹⁷⁶. Wpływ na tak szybkie utworzenie nowej Rady Ministrów miał m.in. fakt, że skład personalny nowego rządu niewiele różnił się od składu odwołanego gabinetu Marcinkiewicza. Dla opisu przebiegu tworzenia rządu Jarosława Kaczyńskiego najbardziej odpowiedni byłby termin „rekonstrukcja gabinetu wraz ze zmianą premiera”. Dopełnieniem procedury było uzyskanie przez nowo powołany rząd votum zaufania, co nastąpiło 19 lipca (za – 240 posłów, przeciw – 205, wstrzymało się – 0¹⁷⁷).

Inny scenariusz tworzenia rządu zrealizowany został po wyborach parlamentarnych z 2001 roku. Tym razem prezydent wykazywał większą aktywność w trakcie tego procesu. Z formalnego punktu widzenia można nawet przyjąć, że niektóre jego działania wykraczały poza rolę, jaką przypisuje mu konstytucja. Wprawdzie najistotniejsza pozostawała kwestia wykrystalizowania się, dzięki zawarciu koalicji przez SLD, UP i PSL, układu sił politycznych gwarantującego rządowi poparcie większości sejmowej, jednakże nie można pomijać podejmo-

¹⁷⁵ Cyt. za: K. KOWALCZYK: *Zmiany w organizacji i zarządzaniu Prawem i Sprawiedliwością*. W: *Demokracja w Polsce po 2005...*, s. 56.

¹⁷⁶ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-33-06 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 49, poz. 524; *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-33-06 o powołaniu w skład Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 49, poz. 525.

¹⁷⁷ *Sejm V kadencji, głosowanie nr 6, posiedzenie 22., 19.07.2006*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&6> [dostęp: 14.04.2015].

wanych przez prezydenta Kwaśniewskiego prób wpływania na kształt personalny gabinetu.

Na czele rządu stanął przewodniczący SLD, Miller, co było swego rodzaju nowością, gdyż był to pierwszy przypadek po 1989 roku, kiedy lider najsilniejszego ugrupowania parlamentarnego objął bezpośrednio po wyborach stanowisko premiera. Jego pozycja w partii była na tyle mocna, że miał on istotny, a nawet decydujący wpływ na obsadę poszczególnych stanowisk ministerialnych. Oczywiście jego swoboda w tym zakresie nie była całkowita, co wynikało m.in. z koalicyjnego charakteru rządu. W tym względzie jednak istotne było również zaangażowanie prezydenta Kwaśniewskiego, który rościł sobie prawo do wskazywania niektórych polityków na stanowiska ministerialne, podobnie jak wyrażał sprzeciw wobec objęcia stanowiska ministra skarbu przez Wiesława Kaczmarska¹⁷⁸. Wprawdzie nie wszystkie jego sugestie i oczekiwania zostały uwzględnione, ale wejście do rządu takich polityków, jak Belka (wicepremier, minister finansów) czy Cimoszewicz (minister spraw zagranicznych), było efektem uzgodnień pomiędzy prezydentem i premierem. Postawa prezydenta wynikała z faktu, że – jak pisze Jacek Raciborski – „był historycznym przywódcą formacji obejmującej władzę i cieszył się przy tym dużą społeczną popularnością”¹⁷⁹. Nie mniej istotne wydaje się to, że proces tworzenia rządu Millera przebiegał już w trakcie drugiej kadencji prezydenckiej Kwaśniewskiego, gdy „mógł sobie pozwolić na więcej” wobec swojego środowiska politycznego, wiedząc, że nie będzie ubiegał się o prezydenturę w 2005 roku.

Można zatem mówić o aktywnym udziale prezydenta w kształtowaniu personalnego składu rządu Millera, choć równocześnie trzeba zwrócić uwagę, że jego skuteczność w osiągnięciu zamierzonych celów warunkowana była zgodą premiera. „Nieco żartobliwie, a może złośliwie, Aleksandra Kwaśniewskiego nazywano wśród współpracowników premiera trzecim koalicyjantem, i to tym najważniejszym i najtrudniejszym”¹⁸⁰. Niezależnie od tego pomyślnie zakończenie procesu powoływania rządu ostatecznie warunkowane było wyrażeniem przez sejm votum zaufania, co nastąpiło 26 października (za – 306, przeciw – 140, wstrzymał się – 1¹⁸¹).

Miller był premierem przez ponad trzydzieści miesięcy. Po złożeniu przez niego 2 maja 2004 roku dymisji ze stanowiska Prezesa Rady Ministrów konieczne było wdrożenie procedury powołania nowego rządu. Scenariusz przebiegu procesu jego tworzenia był inny niż w 1997 czy 2001 roku. Zasadniczy wpływ na to miał kontekst sytuacyjny. Od marca 2003 roku nie istniała już koalicja SLD-UP-

¹⁷⁸ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 446.

¹⁷⁹ Cyt. za: J. RACIBORSKI: *Konstruowanie rządów i elit rządowych*. W: *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*. Red. J. RACIBORSKI. Warszawa 2006, s. 40.

¹⁸⁰ Cyt. za: ibidem, s. 41.

¹⁸¹ *Sejm IV kadencji, głosowanie nr 3, posiedzenie 2., 26.10.2001*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&2&3> [dostęp: 14.04.2015].

PSL. Rozpadła się ona w wyniku braku jednomyślności koalicjantów, a przede wszystkim konkurencyjnych działań na poziomie parlamentarnym wokół lansowanej przez PSL ustawy o biopaliwach i tzw. ustawy winietowej autorstwa wicepremiera Marka Pola¹⁸². Poza tym problemy wewnętrzne dotknęły SLD¹⁸³, czego najbardziej widocznym znakiem było odejście z partii części członków, którzy w marcu 2004 roku założyli Socjaldemokrację Polską¹⁸⁴. Pozycja SLD była coraz słabsza, co odzwierciedlały także badania opinii publicznej¹⁸⁵.

Rezygnacja Millera ze stanowiska premiera była nie tylko przejawem kryzysu wewnątrz partii rządzącej, ale przede wszystkim wskazywała na destabilizację układu sił politycznych, w ramach której powołanie kolejnego gabinetu nie było oczywiste. Sytuacja taka otwierała przed prezydentem możliwość odegrania większej roli politycznej. Był on tym podmiotem, przed którym stanęło zadanie doprowadzenia do integracji środowisk politycznych gotowych poprzeć rząd. Co ciekawe, prezydent Kwaśniewski działania zmierzające do stworzenia rządu podjął, zanim Miller formalnie złożył dymisję. Zaraz po tym, gdy premier pod koniec marca zapowiedział rezygnację ze stanowiska, prezydent nie ukrywał, że misję stworzenia nowego rządu powierzy Belce. W konsekwencji 2 maja 2004 roku prezydent przyjął dymisję Rady Ministrów na skutek rezygnacji premiera, desygnował Prezesa Rady Ministrów, by następnie jego i pozostałych członków rządu powołać na stanowiska rządowe. W ten sposób realizował swój plan stworzenia „rządu fachowców”¹⁸⁶, który miał działać przez rok, a po upływie tego okresu miały zostać rozpisane przedterminowe wybory parlamentarne¹⁸⁷.

Okoliczności utworzenia rządu Belki wskazywały jednoznacznie na to, że prezydent Kwaśniewski realizował autorski projekt polityczny. Pozycja premiera

¹⁸² R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 418–419.

¹⁸³ Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na refleksje Leszka Millera dotyczące relacji między rządem i jego zapleczem politycznym. Wskazuje on, że „bardzo szybko rozszerza się szczelina pomiędzy tą częścią partii, która znalazła się w rządzie, a tą, która jest poza nim, ale musi zachowywać wobec rządu lojalność. Z jednej strony ministrowie i rządowy aparat SLD, z drugiej strony partia SLD. Między dwoma segmentami tego samego organizmu szybko narasta napięcie. SLD partia miała pretensje, że tniemy i ograniczamy wydatki, a więc odchodzimy od lewicowych ideałów, a SLD rząd miał pretensje, że partia nie rozumie oczywistych rzeczy”. Cyt. za: L. MILLER: *Anatomia siły. Rozmowa z Robertem Krasowskim*. Warszawa 2013, s. 193–194.

¹⁸⁴ D. SIEKLUCKI: *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym. Aktywność SLD, PSL i UP na polskiej scenie politycznej*. Kraków 2006, s. 118–121.

¹⁸⁵ W kwietniu 2004 roku swoje poparcie dla SLD deklarowało zaledwie 6% respondentów. Zob.: *Preferencje partyjne w maju*. Komunikat z badań BS/83/2004. Centrum Badań Opinii Społecznej. Warszawa, maj 2004 r., s. 2.

¹⁸⁶ Rząd Marka Belki częściowo nawiązywał do koncepcji „gabinetów technicznych”, określanych w literaturze anglojęzycznej jako *caretaker cabinets*. Takie rządy są powoływane tylko na okres przejściowy i ich zadaniem nie jest wdrażanie poważnych reform politycznych. Zob.: J. WOL-DENDORP, H. KEMAN, I. BUDGE: *Party Government in 20 Democracies: An Update (1990–1995)*. „European Journal of Political Research” 1998, Vol. 33, no 1, s. 128.

¹⁸⁷ R. MOJAK: *Parlament a rząd...*, s. 211–213.

i jego gabinetu opierała się *de facto* na zaufaniu prezydenta¹⁸⁸, czego odzwierciedleniem w literaturze przedmiotu jest określenie go – nieco na wyrost – mianem „rządu »prezydenckiego«” (podobny status w 1990 roku przypisywano rządowi Jana Krzysztofa Bieleckiego)¹⁸⁹. Jednakże poza tym, że uzależnienie rządu Belki od prezydenta nie budziło wątpliwości, nie było gwarancji uzyskania przezeń votum zaufania w sejmie. Prezydent w zasadzie „narzucił” sejmowi rząd, który wyrażał wprowadzić jego polityczne plany, ale nie miał wystarczającego zaplecza parlamentarnego. Odzwierciedleniem tego był fakt nieudzielenia rządowi votum zaufania. W przeprowadzonym 14 maja 2004 roku głosowaniu rząd poparło 188 posłów, a przeciw było 262 (tabela 29).

Wynik głosowania nie był zaskoczeniem, a prezydent, zdając sobie sprawę z tego, że powołanie rządu w pierwszej procedurze rezerwowej jest mało prawdopodobne, zapowiedział, że w ostatniej konstytucyjnej próbie powoła rząd Belki w takim samym składzie jak 2 maja. Rzeczywiście sejm nie dokonał wyboru szefa rządu, co stworzyło prezydentowi sposobność do ponownego powołania na stanowiska premiera Belki oraz pozostałych członków rządu. W kwestiach personalnych nastąpiła w porównaniu z „procedurą podstawową” tylko jedna zmiana¹⁹⁰. Tym razem jednak przewaga prezydenta nad sejmem polegała na tym, że nieudzielenie rządowi votum zaufania skutkowałoby obligatoryjnym skróceniem kadencji parlamentu. W sytuacji, gdy na scenie parlamentarnej funkcjonowało kilka niewielkich ugrupowań, których szanse na przekroczenie progu ustawowego w wyborach były nikłe, prawdopodobieństwo poparcia przez nie wniosku o udzielenie votum zaufania dla rządu było bardzo duże. Tak w rzeczywistości się stało i 24 czerwca 2004 roku sejm wyraził rządowi Belki votum zaufania (tabela 29).

Tabela 29. Wyniki głosowań nad wnioskami o udzielenie votum zaufania rządowi Marka Belki

Klub/koło	14 maja 2004 roku				24 czerwca 2004 roku			
	za	prze- ciw	wstrzymało się	nie gło- sowało	za	prze- ciw	wstrzymało się	nie gło- sowało
1	2	3	4	5	6	7	8	9
SLD	156	–	–	1	156	–	–	1
PO	–	54	–	1	–	55	–	–
PiS	–	42	–	1	–	43	–	–
PSL	–	37	–	–	–	36	1	1
SDPL	–	33	–	–	33	–	–	–
Samoobrona	–	31	–	–	–	31	–	–

¹⁸⁸ Chociaż Marek Belka był członkiem SLD, to jednak był to kandydat prezydenta, a nie partii. Zob.: I. McMENAMIN: *Semi-Presidentialism...*, s. 129.

¹⁸⁹ R. MATYJA: *Rywalizacja polityczna...*, s. 426–427.

¹⁹⁰ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 505.

cd. tab. 29

1	2	3	4	5	6	7	8	9
LPR	1	26	–	–	–	24	–	1
FKP	1	16	–	–	15	–	–	2
UP	15	–	–	–	15	–	–	–
SKL	–	5	–	3	1	6	–	1
PBL	5	–	–	–	–	3	–	–
RKN	–	5	–	–	–	5	–	–
Dom Ojczysty	–	4	–	–	–	4	–	–
PP	–	3	–	–	–	3	–	–
ROP	–	3	–	–	–	3	–	–
Niezzrzeszeni	10	3	–	4	16	2	–	1
RAZEM	188	262	0	10	236	215	1	7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Sejm IV kadencji, głosowanie nr 21, posiedzenie 75., 14.05.2004*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&75&21> [dostęp: 14.04.2015]; *Sejm IV kadencji, głosowanie nr 120, posiedzenie 77., 24.06.2004*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&77&120> [dostęp: 14.04.2015].

Oceniając przebieg procedury powoływania rządu Belki, należy przede wszystkim podkreślić zaangażowanie prezydenta Kwaśniewskiego, który w sytuacji braku większości parlamentarnej zdolnej trwale poprzeć gabinet zdecydował się na stworzenie rządu autorskiego. Okoliczności wskazywały na to, że konstytucyjny wzorzec tworzenia rządu został skorygowany. Deintegracja SLD i postępująca fragmentaryzacja Sejmu IV kadencji, w którym funkcjonowało wiele małych ugrupowań, doprowadziły do ograniczenia możliwości oddziaływania izby niższej parlamentu na proces powoływania rządu. Jednocześnie sprzyjało to wzmocnieniu rzeczywistej pozycji prezydenta, który umiejętnie odnajdując się w gąszczu reguł formalnych, uzyskał *de facto* rozstrzygający wpływ na tworzenie gabinetu, mimo że *de iure* zasadnicza rola w tym względzie przypadła sejmowi i miała wynikać z układu sił politycznych w tej izbie. Zrealizowany scenariusz powoływania rządu potwierdzał, że w warunkach braku sejmowej większości, zdolnej zawrzeć porozumienie dotyczące utworzenia rządu koalicyjnego, wzrasta polityczna pozycja prezydenta¹⁹¹.

Względna stabilizacja sceny politycznej w latach 2007–2015 spowodowała, że trzykrotnie wdrażane procedury powoływania rządu (2007, 2011 i 2014) przebiegały według scenariusza odmiennego od dotychczasowych. Detrminowany on był kilkoma kwestiami. Po pierwsze, po przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2007 roku zawiązana została koalicja pomiędzy PO i PSL, która

¹⁹¹ P. SCHLEITER, E. MORGAN-JONES: *Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets*. "Comparative Political Studies" 2010, Vol. 43, no 11, s. 1415-1441.

stanowić miała sejmowe zaplecze przyszłego rządu. Przetrwała ona przez całą VI kadencję Sejmu, a następnie była kontynuowana po wyborach w 2011 roku. Współpraca pomiędzy obydwoma partiami przebiegała na tyle dobrze, że zarówno pojawiające się między koalicjantami różnice zdań dotyczące konkretnych kwestii, jak i sytuacje wewnętrzne w PO i PSL jako konsekwencje rywalizacji o przywództwo partyjne nie skutkowały takimi kryzysami koalicyjnymi, jakie miały miejsce w latach 2005–2007.

Po drugie, we wszystkich trzech przypadkach na czele rządu stanął lider najsilniejszego ugrupowania parlamentarnego. W latach 2007 i 2011 był to Tusk, a w 2014 roku Ewa Kopacz. Przywództwo partyjne tego pierwszego nie budziło wątpliwości. Przypisanie takiej roli Kopacz jest również możliwe, Tusk bowiem po wyborze na stanowisko Przewodniczącego Rady Europejskiej wycofał się z polityki krajowej. W odniesieniu do sytuacji wewnątrzpartyjnej obowiązki szefa PO scedowano na pierwszą wiceprzewodniczącą – Kopacz. Mimo że w momencie objęcia stanowiska Prezesa Rady Ministrów nie stała ona jeszcze na czele partii, to jednak sekwencja zdarzeń wskazywała jednoznacznie, że przejmie schedę po Tusku w PO. Łączenie przywództwa w partii z kierownictwem nad rządem potwierdza tezę o przesunięciu się, na poziomie świadomości elit politycznych, centrum władzy wykonawczej do gabinetu, a precyzyjniej – jest ono ściśle powiązane ze stanowiskiem premiera.

Po trzecie w końcu, powstanie większościowego układu politycznego na poziomie parlamentarnym w połączeniu z objęciem stanowiska premiera przez lidera partii kontrolującej najwięcej mandatów poselskich uznać należy za elementy ograniczające możliwość wpływu prezydenta na proces kreowania rządu. Analizując przebieg procesów powoływania rządów w latach 2007, 2011 i 2014, można dostrzec odmienności zachowań prezydentów, co jednak nie zmienia faktu, że nie wpłynęły one na korektę konstytucyjnego wzorca tworzenia gabinetu. Powoływanie rządu w 2007 roku odbywało się w warunkach sporu politycznego pomiędzy PO (najsilniejszą partią parlamentarną) i PiS (do której sympatii nie ukrywał prezydent Lech Kaczyński¹⁹²). Głowa państwa zaakceptowała, zgodnie z logiką reżimu parlamentarnego, to, że koalicja PO-PSL rekomendowała Tuska na stanowisko premiera, co wyrażone zostało powierzeniem temu politykowi 9 listopada 2007 roku misji stworzenia rządu. Ustalenie personalnego składu rządu było efektem porozumienia między koalicjantami oraz decyzji samego premiera. Prezydent Lech Kaczyński podjął próby zablokowania dwóch nominacji ministerialnych (Zbigniewa Cwiągalskiego na ministra sprawiedliwości i Radosława Sikorskiego na ministra spraw zagranicznych), które jednak okazały się niesku-

¹⁹² R. GLAJCAR, W. WOJTASIK: *Institutional Determinants of Political Rivalry for Leadership between the President and the Prime Minister of the Republic of Poland during the Third Cohabitation*. „Politické Vedy” 2013, Vol. 16, no 2, s. 24.

teczne. Ostatecznie 16 listopada rząd Tuska został zaprzysiężony¹⁹³, a 24 listopada otrzymał votum zaufania (za – 238 posłów, przeciw – 204, wstrzymało się – 2¹⁹⁴).

Powoływanie rządów w latach 2011 i 2014 odbywało się już w warunkach kumulacji władzy przez PO. Wydawać by się mogło, że ówczesna sytuacja była podobna do tej z 2001 roku. Tak jednak nie było, gdyż pozycja Komorowskiego w ramach środowiska politycznego, z którego się wywodził, była inna niż Kwaśniewskiego. Ten drugi po objęciu urzędu prezydenta cały czas uznawany był przez znaczną część polskiej lewicy za jej przywódcę, z kolei pierwszy z nich nigdy nie miał statusu lidera środowiska politycznego.

Prezydent Komorowski nie wykazywał nadmiernej aktywności w zakresie wpływu na przebieg procesów powoływania rządów, akceptując przedstawiane mu ustalenia i propozycje koalicjantów. Nie oznacza to, że głowa państwa pozostawała całkowicie bierna, ale raczej starała się realizować konstytucyjny model tworzenia rządu. Potwierdzeniem tego był sprzeciw prezydenta wobec złożonej przez Tuska po wyborach parlamentarnych z 2011 roku propozycji, aby rząd w starym składzie działał aż do końca grudnia. Premier argumentował racjonalność tego pomysłu faktem trwającej wówczas polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej¹⁹⁵. Negatywne stanowisko prezydenta wobec tej propozycji skutkowało przeprowadzeniem procedury powołania rządu jeszcze w listopadzie 2011 roku. Najpierw 8 listopada prezydent desygnował Tuska na Prezesa Rady Ministrów, by 18 listopada powołać go na stanowisko premiera i zaprzysiąc jego rząd¹⁹⁶. Dopelnieniem procesu powoływania nowej Rady Ministrów było wyrażenie jej przez sejm dzień później votum zaufania (za – 234 posłów, przeciw – 211, wstrzymało się – 2¹⁹⁷).

Również powołanie rządu Kopacz w 2014 roku przebiegało bez większych komplikacji. Cała procedura trwała krótko. Tydzień po desygnowaniu Kopacz na Prezesa Rady Ministrów, 22 września 2014 roku prezydent powołał rząd z nią na

¹⁹³ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 87, poz. 945; *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. o powołaniu Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej*. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 87, poz. 946; *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 87, poz. 947.

¹⁹⁴ *Sejm VI kadencji, głosowanie nr 1, posiedzenie 2., 24.11.2007*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&2&1> [dostęp: 14.04.2015].

¹⁹⁵ A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 641.

¹⁹⁶ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 102, poz. 1026; *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 102, poz. 1027.

¹⁹⁷ *Sejm VII kadencji, głosowanie nr 37, posiedzenie 1., 19.11.2011*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=37> [dostęp: 14.04.2015].

czyle¹⁹⁸. Z kolei 1 października sejm wyraził Radzie Ministrów votum zaufania (za – 259 posłów, przeciw – 183, wstrzymało się – 7¹⁹⁹).

Pięć zrealizowanych w latach 1997–2014 scenariuszy powoływania rządów wskazuje, mimo zidentyfikowanych różnic dotyczących znaczenia i siły wpływu poszczególnych podmiotów na przebieg tych procesów, że nie nastąpiło w tym zakresie zasadnicze odchylenie od konstytucyjnego wzorca, właściwego parlamentarnej czy też premierowsko-prezydenckiej wersji demokratycznego reżimu politycznego *sensu stricto*²⁰⁰. Jedynie w przypadku tworzenia rządu Belki można było zaobserwować znaczący wpływ prezydenta na kształtowanie politycznego i personalnego składu Rady Ministrów. Wynikał on z postępującej dezintegracji SLD i niezdolności tego środowiska politycznego do stworzenia rządu większościowego. Nie zmienia to faktu, że zielone światło dla funkcjonowania rządu Belki zależało od udzielenia mu parlamentarnej inwestytury, nawet jeśli została ona „wymuszona” groźbą skrócenia kadencji sejmu. Reasumując, analiza przebiegu procesów powoływania ośmiu gabinetów w latach 1997–2014 w kontekście drugiego wskaźnika indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* daje podstawę do uznania, że w każdym przypadku, poza jednym, jego wartość wynosi „–1”. W odniesieniu do procedury powoływania rządu Belki właściwa wartość tego wskaźnika to „1”. Z kolei wskaźnik trzeci w każdym przypadku przyjmuje wartość „–2”.

Ocena działania reżimu politycznego *sensu stricto in action* byłaby niepełna bez przyjrzenia się konsekwencjom realizacji dualistycznego modelu egzekutywy. Kwestia relacji pomiędzy rządem i prezydentem wzbudza (zwłaszcza wśród aktorów sceny politycznej) wiele emocji, na co zwrócono już uwagę. Od momentu wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 roku problem ten został jeszcze bardziej uwypuklony ze względu na wzmocnienie roli i znaczenia premiera w strukturze Rady Ministrów w porównaniu z okresem obowiązywania Małej konstytucji

¹⁹⁸ *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-13-2014 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 805; *Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-14-2014 o powołaniu w skład Rady Ministrów*. „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 806.

¹⁹⁹ *Sejm VII kadencji, głosowanie nr 1, posiedzenie 76., 1.10.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=76&NrGlosowania=1> [dostęp: 14.04.2015].

²⁰⁰ Abstrahując od odmienności w podejściu do modeli demokratycznych reżimów politycznych i kwestii terminologicznych, należy zgodzić się z Ryszardem Mojakiem, że „o sposobie kształtowania składu Rady Ministrów [...] zdecydowały ogólne koncepcje parlamentarnego ustroju rządu, jednakże nie realizują one tylko jednego teoretycznego modelu ustrojowego parlamentarnego systemu rządów [...] w rzeczywistości w polskiej konstytucji z 1997 r. są zastosowane instytucje i procedury funkcjonujące we współczesnych systemach parlamentarnych (system kanclerski, system semiprezydencki, system parlamentarno-gabinetowy)”. Cyt. za: R. MOJAK: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*. W: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Red. M. GRZYBOWSKI. Warszawa 2006, s. 135.

z 1992 roku. Nadało to specyficzny wymiar relacjom pomiędzy organami dualistycznej egzekutywy. Mają one mocno spersonalizowany charakter, sprowadzając się do rywalizacji między premierem i prezydentem o przywództwo na trzech poziomach:

- 1) mikrostrukturalnym – o przywództwo partyjne;
- 2) mezostrukturalnym – o przywództwo w ramach egzekutywy;
- 3) makrostrukturalnym – o miano przywódcy narodu²⁰¹.

Fakt, że premier stoi na czele Rady Ministrów, a więc centralnego organu egzekutywy, odpowiedzialnego za bieżące rządzenie, predestynuje go do roli najważniejszej postaci na krajowej scenie politycznej. Z kolei siła prezydenta, dysponującego ograniczonymi uprawnieniami władczymi, tkwi w tym, że czerpie on legitymizację do sprawowania urzędu bezpośrednio z woli suwerena. W tej sytuacji rzeczywiste relacje pomiędzy premierem (rządem) i prezydentem uzależnione są od stylu działania obydwu podmiotów. Zasadnicze znaczenie ma to, czy nastawione są one na współdziałanie, czy na rywalizację. Pierwsze gwarantuje względną stabilność sytuacji politycznej, druga zazwyczaj wywołuje napięcia, choć dychotomiczne ujęcie nie odzwierciedla w pełni specyfiki tych relacji.

Ich rzeczywisty charakter, poza wymiarem prawnym, warunkowany jest wieloma czynnikami, które można ująć w czterech grupach. Po pierwsze, ważną determinantą wzajemnych relacji między organami egzekutywy jest ich polityczne pochodzenie. Ich współdziałaniu sprzyjać będzie okoliczność, gdy prezydent wywodzi się z tego samego środowiska politycznego, które współtworzy rząd. W warunkach koabitacyjnych bardziej prawdopodobna jest sytuacja konfliktu obydwu podmiotów. Może on występować z różnym natężeniem, a dla jego opisu zasadne wydaje się przyjęcie zaproponowanej przez Thomasa Sedeliusa trzystopniowej skali: „wysoki – średni – niski”²⁰² (zob. tabela 30). Zasadniczy wpływ na intensywność konfliktu będzie miał kontekst sytuacyjny oraz „kultura polityczna elity władzy”²⁰³.

Po drugie, relacje między organami dualistycznej egzekutywy warunkowane są pozycją premiera we własnym ugrupowaniu oraz tym, jakie są rzeczywiste wpływy prezydenta w środowisku politycznym, z którego się wywodzi. Rzeczą dotyczy tego, kto (premier czy prezydent) ma status rzeczywistego przywódcy partyjnego. Również w tej kwestii jednoznaczne wskazanie nie zawsze jest proste.

²⁰¹ Por.: B. KACZMAREK: *Przywództwo polityczne a przywództwo organizacyjne*. W: *Przywództwo polityczne*. Red. T. BODIO. Warszawa 2001, s. 50–52.

²⁰² T. SEDELIUS: *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro 2006, s. 128.

²⁰³ Teodor Filipiak pisze: „Kultura polityczna elity jest często słusznie utożsamiana wyraźnie z »kulturą« reżimu politycznego, czyli z metodami i środkami wykonywania władzy, które stają się swoistymi motywami przewodnimi w funkcjonowaniu instytucji politycznych. Wówczas akcentuje się głównie skuteczność stosowania tych środków i metod, a nawet wedle ocen kultury politycznej elity są one usprawiedliwione [...]”. Cyt. za: T. FILPIAK: *Ład społeczny: kultura państwowa – elit politycznych i kultura obywatelska*. W: *Przywództwo polityczne...*, s. 345.

Po trzecie, elementem kształtującym stosunki wewnątrz egzekutywy jest także status gabinetu. Z jednej strony jego oparcie w większości sejmowej (ważny jest jej potencjał mierzony ilością mandatów poselskich) może ograniczać skuteczność prezydenckich dążeń do poszerzania zakresu władzy realnej głowy państwa, z drugiej nie bez znaczenia jest skład politycznego zaplecza rządu. W tym zakresie ważną rolę odgrywa liczba uczestników koalicji gabinetowej, a także wzajemne relacje między nimi.

Po czwarte w końcu, istotne znaczenie należy przypisać także behawioralnym aspektom przywództwa politycznego, odzwierciedlającym polityczne zamierzenia osób pełniących określone role w ramach egzekutywy.

W omawianym okresie trzykrotnie zdarzyło się, że prezydent i premier reprezentowali różne środowiska polityczne. Po raz pierwszy miało to miejsce w latach 1997–2001 i dotyczyło współzamieszkiwania (franc. *cohabitation*) prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego z rządami Jerzego Buzka. Obydwaj politycy wywodzili się z formacji politycznych będących po dwóch stronach żywego wówczas podziału postkomunistycznego. Po raz drugi sytuacja koabitacyjna pojawiła się w 2007 roku, gdy prezydentem był Lech Kaczyński, a po wyborach parlamentarnych PO utworzyła koalicyjny rząd z PSL, na którego czele stanął Tusk. Okres ten zakończyła katastrofa prezydenckiego samolotu pod Smoleńskiem, 10 kwietnia 2010 roku. Można jeszcze wskazać trzeci okres, gdy prezydent i premier wywodzili się z różnych politycznych środowisk. Trwał on jednak niespełna dwa miesiące. Dotyczyło to końcowego okresu prezydentury Kwaśniewskiego, gdy po wyborach parlamentarnych w 2005 roku powstał mniejszościowy rząd Marcinkiewicza. Tak więc w ciągu nieco ponad 17,5-letniego okresu obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku układy koabitacyjne funkcjonowały łącznie nieco ponad sześć i pół roku, przez jedenaście lat zaś występowała polityczna zbieżność pomiędzy prezydentem i premierem.

Okres pierwszych czterech lat obowiązywania konstytucji stanowił ważny test rozwiązań, które znalazły się w najwyższym akcie normatywnym. Można się było spodziewać, że w sytuacji osłabienia konstytucyjnej pozycji prezydenta i wzmocnienia pozycji premiera fakt ten zostanie uwypuklony jeszcze bardziej po zwycięstwie wyborczym AWS i utworzeniu większościowego rządu Buzka. Tak jednak się nie stało i pozycja prezydenta nie została zmarginalizowana. Determinowane to było kilkoma czynnikami. Po pierwsze, na czele rządu stanął wówczas nieznany polityk, co ograniczało jego możliwości w zakresie ewentualnej rywalizacji z prezydentem, który cieszył się coraz większym uznaniem opinii publicznej. Po drugie, osłabianiu pozycji prezydenta nie służyły także konflikty wewnątrz koalicji, skutkujące w końcu jej rozpadem i powstaniem rządu mniejszościowego. Po trzecie, prezydent chętnie korzystał z konstytucyjnych instrumentów zapobiegających jego marginalizacji (np. Rady Gabinetowej czy uprawnień w sferze polityki zagranicznej państwa). Po czwarte, zarówno premierowi, jak i prezydentowi obcy był styl działania polegający na

dążeniu do dyskredytacji drugiej strony. W wielu sytuacjach poszukiwali oni raczej konsensusu, a nie wywoływali konfliktów. Sytuacje takie oczywiście się zdarzały, ale nie stanowiły głównego sposobu działania obydwu polityków. Po piąte, po kilku miesiącach trudnego współistnienia prezydenta Kwaśniewskiego i rządu Buzka wypracowano reguły działania, które miały służyć efektywności prowadzonej polityki. Zwraca uwagę to, że intensywność wizyt premiera Buzka i ministrów w jego rządzie w Pałacu Prezydenckim była większa niż w okresie premierowania Millera czy Belki²⁰⁴.

Relacje pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów w latach 1997–2001 należy charakteryzować w kategoriach konfliktu, choć jego natężenie było średnie²⁰⁵. Prezydent nie podejmował działań zmierzających do podważenia pozycji rządu jako centralnego organu egzekutywy. Wykazywał daleko posuniętą powściągliwość w zakresie ingerowania w prowadzenie bieżącej polityki państwa²⁰⁶, co jednak nie oznacza, że realizował model biernej prezydentury. Wielokrotnie osiągał zamierzone cele, kwestionując stanowisko rządu. Jedną z takich spraw dotyczyła podziału administracyjnego kraju i problemu ilości województw. Inaczej niż jego poprzednik, prezydent Kwaśniewski nie sięgał jednak po pozakonstytucyjne środki nacisku na rząd, ale starał się realizować swoje polityczne plany, korzystając z przysługujących mu kompetencji. Styl sprawowania przez niego urzędu wpisywał się w konstytucyjną rolę prezydenta. Przemysław Żukiewicz w zaproponowanej typologii określił styl prezydentury Kwaśniewskiego jako aktywny-koncyliacyjny. Zakładał on, że działania kompromisowe przynoszą większe korzyści niż konfrontacja, nawet jeśli rząd opiera się na koalicji ugrupowań opozycyjnych względem niego²⁰⁷.

Obszarem działania stanowiącym zasadniczą część aktywności prezydenta Kwaśniewskiego była polityka zagraniczna państwa. W żaden sposób nie podważało to założeń konstytucyjnych, należy bowiem pamiętać, że w świetle ustawy zasadniczej jest to sfera, w której kompetencje obydwu organów egzekutywy się przenikają. Biorąc pod uwagę, że prezydent i rząd wywodzili się z różnych środowisk politycznych, warto podkreślić, że w kwestiach zasadniczych dla interesów Polski na arenie międzynarodowej można w odniesieniu do lat 1997–2001 mówić o jednomysłności. Nie oznacza to, że nie dochodziło do napięć w konkretnych sprawach mieszczących się w obszarze polityki zagranicznej w szerokim znaczeniu. Znany jest m.in. spór między prezydentem a Bronisławem Geremekiem, ministrem spraw zagranicznych w rządzie Buzka, dotyczący nominacji ambasa-

²⁰⁴ A. CHORAŻEWSKA: *Model prezydentury...*, s. 141.

²⁰⁵ Por.: O. PROTSYK: *Intra-Executive Competition...*, s. 228.

²⁰⁶ J. KUCIŃSKI: *Polski system podziału władzy w rozwiązaniach konstytucyjno-prawnych i w praktyce ustrojowej*. W: *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. J. KUCIŃSKI. Warszawa 2005, s. 65.

²⁰⁷ P. ŻUKIEWICZ: *Przywództwo prezydenckie...*, s. 299–300.

dorów²⁰⁸. Generalnie jednak relacje pomiędzy rządami Buzka (większościowym i mniejszościowym) i prezydentem Kwaśniewskim, mimo że właściwsze jest opisywanie ich w kategoriach konfliktu niż współdziałania, nie prowadziły do zakwestionowania konstytucyjnego wzorca, w ramach którego szefem egzekutywy jest premier, a prezydent dysponuje jedynie ograniczonymi uprawnieniami władczymi.

Pomijając ze względu na tymczasowość analizę niespełna dwumiesięcznego okresu koabitacji po wyborach parlamentarnych z 2005 roku, gdy egzekutywę współtworzył rząd Marcinkiewicza i prezydent Kwaśniewski, warto przyrzeć się „konkubinatowi politycznemu”²⁰⁹ z lat 2007–2010. Dotyczyło to okresu, gdy prezydentem był Lech Kaczyński, na czele zaś koalicyjnego rządu PO-PSL stał Tusk. Relacje pomiędzy obydwojema organami dualistycznej egzekutywy nieuchronnie musiały mieć charakter konfliktowy, determinowane były bowiem sporem pomiędzy PiS i PO. Nie tyle chodziło o sam fakt rywalizacji, którą należy traktować jako normalny element przestrzeni demokratycznej, ile o jej charakter i konsekwencje. Miała ona w sobie znaczny potencjał destruktywizmu przejawiającego się traktowaniem drugiej strony nie tyle w kategoriach przeciwnika politycznego, ile politycznego wroga. Powodowało to, że celem nie było pokonanie drugiej strony poprzez odwołanie się do standardowych mechanizmów rywalizacji demokratycznej, ale jej upokorzenie i wyeliminowanie. W tym kontekście trafne jest spostrzeżenie Mirosława Karwata, że:

perswazyjne sposoby działania (związane z mechanizmami negocjacji, dialogu, konsensusu lub przynajmniej „przetargu” i kompromisu) zostały zmarginalizowane. [...] Większość polityków – indywidualnie, jak i grupowo – preferuje jednak w swojej retoryce, taktyce i strategii przejawy siły (zdecydowanie = arbitralizm i agresywność) lub co najmniej przebiegłości, sprytu (najważniejsze to przechytrzyć wszystkich dookoła)²¹⁰.

Elementem mającym wpływ na relacje wewnątrz egzekutywy w latach 2007–2010 była kwestia wyborów prezydenckich i to w dwóch wymiarach. Po pierwsze, premierem został główny rywal Lecha Kaczyńskiego z elekcji w 2005 roku, co z pewnością oddziaływało na personalny wymiar stosunków między głową państwa i szefem rządu. Po drugie, w przypadku Lecha Kaczyńskiego fakt, że źródłem prezydenckiej legitymacji do sprawowania urzędu jest wola suwerena, wzmógł poczucie własnej siły i traktowania swojej roli jako misji, którą miał do

²⁰⁸ T. SŁOMKA: *Egzekutywa w III Rzeczypospolitej: Mechanizmy i wzajemne relacje (zarys problemu)*. „Społeczeństwo i Polityka” 2010, nr 1(10), s. 102–103.

²⁰⁹ Takim ciekawym określeniem posłużył się w tytule jednego z artykułów Artur Olechno. Zob. A. OLECHNO: *Konkubinat Polityczny. Koabitacja – czyli jak prezydent z premierem w jednym stali domku*. „Biuletyn Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku” 2008, nr 13, s. 10–11.

²¹⁰ Cyt. za: M. KARWAT: *Spectrum metod działania politycznego*. W: *Szanse i zagrożenia...*, s. 106.

wypełnienia²¹¹. W rezultacie stosunki między prezydentem a Radą Ministrów, a przede wszystkim prezydentem i premierem, miały konfliktowy charakter. Natężenie konfliktu było wysokie i dotyczyło tego, kto faktycznie ma wyznaczać kierunki i realizować politykę państwa. Przejawiało się to na wielu płaszczyznach, choć główną okazała się polityka zagraniczna. Prezydent i rząd inaczej rozkładali akcenty w jej realizacji. O ile rząd koncentrował się na rozwijaniu dobrych relacji z Niemcami i poprawie stosunków z Rosją, to prezydent Kaczyński starał się realizować własną koncepcję polityki zagranicznej, głównie w oparciu o współpracę z USA. Szerokim echem odbiło się także jego zaangażowanie po stronie Gruzji w konflikcie rosyjsko-gruzińskim w 2008 roku. Konkretnymi przykładami obrazującymi spór prezydenta z premierem i rządem była kwestia udziału głowy państwa w posiedzeniu Rady Unii Europejskiej w październiku 2008 roku, czy też różnica zdań pomiędzy tymi politykami odnośnie do polskiej strategii przy wyborze Andersa Fogha Rasmusena na stanowisko Sekretarza Generalnego NATO w kwietniu 2009 roku. Poza kwestiami polityki zagranicznej spór wewnątrz egzekutywy dotyczył kierunku rozwoju polskiej armii, a także zagadnień gospodarczych²¹². W obronie prezydenta stawali głównie politycy PiS, co utrwalało wizerunek Lecha Kaczyńskiego jako obrońcy interesów tej opozycyjnej partii. Retoryka tego środowiska politycznego wskazywała na dążenie do realizacji, nawiązując do koncepcji Guillermo O'Donnella, modelu „demokracji delegatywnej”, polegającej na tym, że:

ktokolwiek wygrywa wybory prezydenckie, ma prawo rządzić w sposób, który uzna za właściwy. Ograniczają go lub ją jedynie powiązania między różnymi władzami oraz konstytucyjnie określony czas sprawowania urzędu. Prezydent traktowany jest jako ucieleśnienie narodu, określa jego interesy i jest ich głównym obrońcą²¹³.

Prowadziło to do próby podważenia konstytucyjnego wzorca i uczynienia z prezydenta szefa egzekutywy. Cel ten nie został zrealizowany. Okazało się, że w warunkach, gdy rząd dysponuje stabilnym zapleczem parlamentarnym, a premier szerokim zakresem suwerenności, prezydent nie jest w stanie bez odwoływania się do środków pozakonstytucyjnych skorygować obowiązującego modelu egzekutywy²¹⁴. Ujawniony „deficyt kompromisowości”²¹⁵ w relacjach między

²¹¹ B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA: *Instytucja prezydenta...*, s. 147.

²¹² Szerzej na temat „burzliwej koabitacji” w latach 2007–2010 zob.: A. DUDEK: *Historia polityczna Polski...*, s. 602–614.

²¹³ Cyt. za: G. O'DONNELL: *Delegative Democracy*. „Journal of Democracy” 1994, Vol. 5, no 1, s. 59–60.

²¹⁴ Inny wniosek sformułował Ludwik Habuda. Zob.: L. HABUDA: *Prawa i Sprawiedliwość Rzeczpospolita Polska. Aksjologia, ustrój, uprawianie polityki, obywatelskie społeczeństwo*. Opole 2010, s. 86–87.

²¹⁵ R. GLAJCAR, W. WOJTASIK: *Institutional Determinants...*, s. 26.

prezydentem i rządem w latach 2007–2010 nie wpłynął więc na kształt reżimu politycznego *sensu stricto*, choć odcisnął trwałe piętno na sposobie postrzegania i uprawiania polityki. Okazało się, że konstytucyjny wymóg współdziałania organów władzy wykonawczej jest nie tylko trudny w realizacji, ale pojawiają się wręcz sytuacje zaprzeczające tej idei²¹⁶.

Praktyka polityczna potwierdza, że współdziałanie może być trudnym wyzwaniem dla prezydenta i Rady Ministrów również w warunkach politycznej zbieżności obydwu organów. Doskonale obrazują to relacje pomiędzy Kwaśniewskim i Millerem, które premier po jednym z posiedzeń Rady Gabinetowej określił mianem „szorstkiej przyjaźni”²¹⁷. W okresie funkcjonowania większościowego rządu Millera natężenie konfliktu było niskie i sprowadzało się w znacznym stopniu do realizacji osobistych aspiracji obydwu polityków. Z jednej strony sukces wyborczy z 2001 roku zapewnił Millerowi bardzo mocną pozycję jako szefowi rządu, z drugiej ciesząc się wysokim społecznym zaufaniem prezydent Kwaśniewski nie chciał zostać zmarginalizowany, broniąc m.in. swojej mocnej pozycji (wypracowanej w czasie sześciu lat prezydentury) w sferze polityki zagranicznej. Między premierem i prezydentem dochodziło do napięć, chociażby w związku z udziałem prezydenta w uroczystości podpisania traktatu akcesyjnego w Atenach 16 kwietnia 2003 roku czy ceremonii rozszerzenia Unii Europejskiej w Dublinie. Dowodem nie najlepszych relacji między prezydentem i premierem była również dymisja Belki z funkcji ministra finansów po zaledwie ośmiu miesiącach od rozpoczęcia działalności rządu Millera.

Nasilające się z czasem problemy, takie jak wolne tempo wzrostu gospodarczego czy wysokie bezrobocie, zaczęły coraz bardziej obciążać rząd. Dodatkowo pod koniec 2002 roku opinia publiczna dowiedziała się o propozycji korupcyjnej, którą Lew Rywin miał złożyć Adamowi Michnikowi w związku z nowelizacją ustawy medialnej. W sprawę mieli być zamieszani politycy SLD, co skutkowało tym, że sama partia, jak i rząd znaleźli się w niełatwym położeniu. W marcu 2003 roku koalicję gabinetową opuściło PSL, co spowodowało, że rząd Millera miał odtąd status mniejszościowy. Sytuację tę zaczął wykorzystywać prezydent Kwaśniewski, z jednej strony deklarując podjęcie działań na rzecz poszerzenia politycznego zaplecza rządu²¹⁸, z drugiej domagając się ustąpienia premiera²¹⁹. W ten sposób konflikt, którego natężenie początkowo było niskie, zaczął narastać, wykraczając poza *stricte* personalny wymiar. Prezydent nie tyle starał się podważyć zasadę, że na czele egzekutywy stoi premier, ile dążył do przekonania aktorów sceny politycznej i opinii publicznej, że jest jedynym organem w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”, który jest w stanie

²¹⁶ *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. Sygn. akt Kpt 2/08. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2009, Nr 5A, poz. 78.*

²¹⁷ L. MILLER: *Anatomia siły...*, s. 216.

²¹⁸ T. SEDELIUS: *The Tug-of-War...*, s. 140–141.

²¹⁹ L. MILLER: *Anatomia siły...*, s. 216–217.

skutecznie przeciwdziałać niestabilnej sytuacji na arenie gabinetowej. Taka sposobność pojawiła się w momencie, gdy rząd Millera był coraz słabszy, a sejm nie był w stanie skutecznie przeprowadzić żadnych działań, które zmieniłyby te niekorzystne warunki.

Zbieżność polityczna pomiędzy prezydentem Lechem Kaczyńskim i premierem Marcinkiewiczem również nie stanowiła wystarczającego zabezpieczenia przed pojawieniem się konfliktu pomiędzy głową państwa i szefem rządu. O ile w okresie funkcjonowania mniejszościowego rządu Marcinkiewicza relacje w obrębie egzekutywy układały się poprawnie, opierając się na współdziałaniu, o tyle po tym, gdy PiS utworzyło koalicję z Samoobroną i LPR, a gabinet uzyskał status większościowy, zaczęły się pojawiać napięcia pomiędzy prezydentem i premierem. Natężenie konfliktu było niskie i determinowane kilkoma elementami. Po pierwsze, premier Marcinkiewicz cieszył się stale wysokim zaufaniem Polaków (w czerwcu 2006 roku pod tym względem uzyskał najlepszy wynik), podczas gdy prezydent Lech Kaczyński i prezes PiS Jarosław Kaczyński notowali spadki w tego typu badaniach²²⁰. Po drugie, Lechowi Kaczyńskiemu zależało, by premierem został Jarosław Kaczyński, który w 2005 roku zrezygnował z objęcia tego stanowiska w celu zwiększenia szans brata w rywalizacji o urząd Prezydenta RP. W związku z tym planem Marcinkiewicz nie mógł cieszyć się sympatią prezydenta. Po trzecie w końcu, premier Marcinkiewicz manifestował coraz większą niezależność, nie chcąc być sterowanym „z tylnego siedzenia”. Nie godził się także na to, by prezydent narzucał mu swoją wolę w sferze polityki zagranicznej²²¹. Narastający problem został rozwiązany zgodnie z koncepcją prezydenta – Marcinkiewicz złożył dymisję, a premierem został Jarosław Kaczyński.

Relacji innych rządów z prezydentami, głównie przez wzgląd na polityczną zbieżność obydwu organów, nie można definiować w kategoriach konfliktu. Opierały się one na współdziałaniu, choć oczywiście nie zawsze przebiegało ono bez zakłóceń. W okresie funkcjonowania rządów Jarosława Kaczyńskiego relacje między organami egzekutywy układały się bardzo dobrze. Wypada się zgodzić z Ludwikiem Habudą, że na gruncie praktyki politycznej kwestia po-

²²⁰ Pomiędzy listopadem 2005 roku a czerwcem 2006 roku poziom zaufania respondentów do Kazimierza Marcinkiewicza wzrósł z 59% do 67%, z kolei prezydenta Lecha Kaczyńskiego spadł z 66% do 43%, a jego brata, Jarosława, z 60% do 37%. Zob.: *Zaufanie do polityków w czerwcu*. Komunikat z badań BS/101/2006. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, czerwiec 2006 r., s. 3.

²²¹ Kazimierz Marcinkiewicz mówił: „[...] może dojść do tego, że ja przed każdym swoim wyjazdem będę na dywaniku u prezydenta, prezydent będzie ze mną rozmawiał, a następnie wydawał komunikat, że właśnie wydał dyspozycje premierowi. Wtedy nie tylko media zarzucałyby mi, że jestem zależny od prezesa partii, który steruje z tylnego siedzenia, ale na dodatek byłbym zależny od prezydenta. Po prostu nie mogłem sobie na to pozwolić [...]. Znam konstytucję, znałem swoje uprawnienia [...]”. Cyt. za: *Marcinkiewicz. Kulisy władzy...*, s. 163.

działu kompetencji między rząd i prezydenta straciła wówczas na znaczeniu²²². Był to efekt sytuacji bez precedensu, w której bracia piastowali w tym samym czasie najważniejsze stanowiska państwowe. Nie można jednak na tej podstawie sformułować wniosku, jakoby został naruszony konstytucyjny model struktury wewnętrznej egzekutywy.

Prezydentura Komorowskiego przypadła na okres kumulacji władzy przez Platformę Obywatelską. Wywodzący się z tej partii prezydent stanął przed koniecznością współdziałania z rządami Tuska i Kopacz. Relacje pomiędzy obydwoma organami władzy wykonawczej w latach 2010–2015 charakteryzowały się daleko posuniętym wzajemnym zrozumieniem. Model egzekutywy był w tym czasie realizowany w zasadzie zgodnie z konstytucyjnym wzorcem, co w znacznej mierze wynikało z przyjętego przez Komorowskiego sposobu sprawowania urzędu prezydenckiego. W trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej w 2015 roku kontrkandydaci Komorowskiego często zarzucali mu, że jego prezydentura była bierna. Z kolei obywatele oceniali pozytywnie sposób, w jaki wypełniał on swoje konstytucyjne zadania. Około 3/5 badanych przez CBOS dobrze oceniło jego aktywność w polityce krajowej, w sprawach dotyczących bezpieczeństwa i obronności państwa oraz w sprawach międzynarodowych²²³. Zbieżność ideologiczno-partyjna głowy państwa i szefa rządu nie doprowadziła do tego, że prezydent przyjął postawę obrońcy i rzecznika polityki rządu, choć oczywiście zarówno gabinety Tuska, jak i Kopacz mogły liczyć na jego przychyłność. W wielu sytuacjach starał się podkreślać to, że jest samodzielnym ośrodkiem politycznym. Prezydent Komorowski nie podejmował pozakonstytucyjnych działań na rzecz rozszerzenia zakresu swoich uprawnień, uznając, że zgodnie z konstytucją rząd jest centralnym organem władzy wykonawczej²²⁴.

W czasie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku szczególną wyjątkowością naznaczony był okres funkcjonowania rządu Belki. Aktywność prezydenta Kwaśniewskiego na etapie jego tworzenia mogła być odbierana jako zapowiedź korekty konstytucyjnego modelu egzekutywy. Faktyczne uzależnienie premiera od zaufania prezydenta czyniło prawdopodobnym przeniesienie centrum egzekutywy z rządu na prezydenta. Nie można zapominać, że działo się to w sytuacji, gdy sejm w zasadzie utracił zdolność realizacji funkcji kontrolnej. Partykularne interesy niewielkich klubów i kół poselskich oraz stosunkowo dużej

²²² Ludwik Habuda uważa, że w czasie, gdy premierem był Jarosław Kaczyński, wbrew przepisom konstytucyjnym doszło do „poszerzenia pola dla prezydenckiej aktywności w polityce zagranicznej i obronnej”. Cyt. za: L. HABUDA: *Prawa i Sprawiedliwości Rzeczpospolita...*, s. 87.

²²³ *Spoleczne oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego*. Komunikat z badań 51/2015. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, kwiecień 2015 r., s. 5.

²²⁴ O. SYDORCHUK: *The Impact of Semi-Presidentialism on Democratic Consolidation in Poland and Ukraine*. “Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization” 2014, Vol. 22, no 1, s. 139.

liczby posłów niezrzeszonych, koncentrujących swoją uwagę na utrzymaniu się jak najdłużej na arenie parlamentarnej, powodowały, że prawdopodobieństwo odwołania rządu było niewielkie²²⁵. Jednocześnie gabinet nie mógł całkowicie ignorować sejmu, ten bowiem dysponował potencjałem blokowania inicjatyw rządowych. W takich okolicznościach pozycja prezydenta w ramach „Dużego Trójkąta Władzy” stawała się wyjątkowo silna²²⁶. Kwaśniewski, podobnie jak miało to miejsce w przypadku poprzednich gabinetów, nie podejmował działań na rzecz zakwestionowania pozycji rządu jako centralnego organu egzekutywy. W stosunku do powołanego w trzecim konstytucyjnym kroku rządu Belki prezydent przyjął postawę sprzymierzeńca i zabiegał o stałe poparcie dla niego ze strony większości sejmowej, co z kolei gwarantowało pomyślność podejmowanych przez rząd inicjatyw²²⁷.

Analizując relacje prezydent – rząd w latach 1997–2015, potwierdza się hipoteza, że ich specyfika uzależniona jest przede wszystkim od politycznej zbieżności lub rozbieżności obydwu organów. Nie jest to wszakże jedyna deteminanta, gdyż relacje te są kształtowane również względami osobistymi pomiędzy prezydentem i premierem oraz ich pozycją we własnym środowisku politycznym (tabela 30). Odwołując się do bardzo plastycznego opisu stosunków panujących wewnątrz egzekutywy autorstwa Andrzeja Antoszewskiego, jednocześnie nieco go modyfikując i uzupełniając, można wskazać, że w latach 1997–2001 cechowały się one „niechętną neutralnością”, w latach 2001–2004 – „szorstką przyjaźnią”, w latach 2004–2005 i 2010–2015 – wzajemną sympatią, w latach 2005–2007 – „idylliczną współpracą”, a w latach 2007–2010 – „otwartym konfliktem”²²⁸. Najistotniejsza jest jednak konstatacja, że w latach 1997–2015, mimo podejmowanych prób lub w wyniku zaistnienia określonego układu politycznego nie doszło do zakwestionowania zasady, że w ramach dualistycznej egzekutywy formalnym i faktycznym szefem rządu jest premier, a prezydent dysponuje ograniczonymi uprawnieniami władczymi. Z tego powodu wartość pierwszego wskaźnika indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* dla całego okresu 1997–2015 wynosi „–1”.

²²⁵ F. MILLARD: *Democratic Elections...*, s. 121.

²²⁶ Tadeusz Godlewski przypomina, że Aleksander Kwaśniewski już w 2003 roku sugerował modyfikację obowiązującego modelu konstruktywnego wotum nieufności w ten sposób, że prezydent, w następstwie utraty przez rząd zaufania w sejmie, formalnie uczestniczyłby w przygotowaniu propozycji personalnej nowego premiera i politycznego zarysu parlamentarnej większości. Zob.: T. GODLEWSKI: *Między systemem prezydencko-parlamentarnym a parlamentarno-prezydenckim? W: Media w wyborach...*, s. 23.

²²⁷ A. CHORAŻEWSKA: *Model prezydentury...*, s. 143.

²²⁸ Cyt. za: A. ANTOSZEWSKI: *System polityczny RP*. Warszawa 2012, s. 87.

Tabela 30. Poziomy konfliktu w relacjach między prezydentem i rządem w latach 1997–2015

Prezydent	Premier	Status rządu	Polityczna zbieżność prezydenta i rządu	Konflikt		
				wysoki	średni	niski
Aleksander Kwaśniewski	Jerzy Buzek	większościowy	NIE		✓	
	Jerzy Buzek	mniejszościowy	NIE		✓	
	Leszek Miller	większościowy	TAK			✓
	Leszek Miller	mniejszościowy	TAK		✓	
	Marek Belka	mniejszościowy	TAK	BRAK		
Lech Kaczyński	Kazimierz Marcinkiewicz	mniejszościowy	NIE/TAK	BRAK		
	Kazimierz Marcinkiewicz	większościowy	TAK			✓
	Jarosław Kaczyński	większościowy	TAK	BRAK		
	Jarosław Kaczyński	mniejszościowy	TAK	BRAK		
	Donald Tusk	większościowy	NIE/TAK	✓		
Bronisław Komorowski	Donald Tusk	większościowy	TAK	BRAK		
	Ewa Kopacz	większościowy	TAK	BRAK		

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejną istotną kwestią charakteryzującą reżim polityczny *sensu stricto* jest sposób egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu. W latach 1997–2015 ośmiokrotnie dochodziło do formalnego zakończenia działalności Rady Ministrów. W czterech przypadkach było to konsekwencją upływu kadencji sejmiku, przeprowadzeniem wyborów parlamentarnych i powstaniem nowego układu sił politycznych na arenie sejmowej (2001, 2005, 2007, 2011). W czterech kolejnych dymisja gabinetu wynikała z faktu, że rezygnację złożył premier, a prezydent ją przyjął (Cimoszewicz w 1997 roku, Miller w 2004 roku, Marcinkiewicz w 2006 roku i Tusk w 2014 roku)²²⁹.

²²⁹ Nie należy zapominać o jeszcze jednej sytuacji. Otóż w maju 2004 roku Marek Belka złożył dymisję Rady Ministrów w związku z nieudzieleniem jej votum zaufania (w pierwszym konstytucyjnym trybie), co jednak, jak już zwrócono uwagę, odsunęło tylko w czasie powołanie tego rządu. Ostatecznie w ramach drugiego trybu rezerwowego gabinet Marka Belki uzyskał parlamentarną inwestyturę.

Na uwagę zasługuje fakt, że w okresie obowiązywania Konstytucji RP z 1997 roku żadnego rządu nie odwołano w trybie konstruktywnego wotum nieufności. Jest to tym bardziej ciekawe, że funkcjonowały w tym czasie rządy mniejszościowe. Okazuje się więc, że stworzenie pozytywnej większości, która byłaby zdolna nie tylko odwołać dotychczasowy gabinet, ale dodatkowo uzgodnić wspólnego kandydata na premiera, jest zadaniem niezwykle trudnym. Nie oznacza to, że próby takie nie były podejmowane.

Po raz pierwszy taki wniosek został złożony w Sejmie V kadencji. Po rozpadzie koalicji PiS-Samoobrona-LPR grupa 48 posłów (z Samoobrony i LPR), której przewodził Roman Giertych, złożyła 13 sierpnia 2007 roku wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Jarosława Kaczyńskiego, przedstawiając jednocześnie kandydaturę Janusza Kaczmarka na nowego premiera²³⁰. Przebieg wydarzeń wskazywał na to, że dawni koalicjanci Prawa i Sprawiedliwości dążyli do politycznej zemsty na tym ugrupowaniu. Ostatecznie wniosek ten nie został jednak poddany pod głosowanie, gdyż Kaczmarek wycofał swoją kandydaturę. Historia tego wniosku mogła potoczyć się ciekawie, zwłaszcza że pozostałe kluby opozycyjne zostałyby postawione w trudnej sytuacji. Niepoparcie wniosku mogłoby bowiem być odebrane jako wspieranie rządu Jarosława Kaczyńskiego, na czym liderom PO, SLD i PSL nie zależało.

Dwa kolejne wnioski dotyczące odwołania Rady Ministrów w trybie konstruktywnego wotum nieufności zostały złożone w Sejmie VII kadencji. Autorami obydwu byli posłowie PiS. Pierwszy z nich został zgłoszony 11 lutego 2013 roku. W uzasadnieniu wskazano, że powodem decyzji o sięgnięciu po konstruktywne wotum nieufności nie było ukształtowanie się nowej, wyraźnej większości parlamentarnej, zdolnej do powołania gabinetu, ale to, że opozycja uważała „dalsze trwanie dotychczasowego rządu za szkodliwe dla kraju i poprzez konstruktywne wotum nieufności dąży do wytworzenia nowej większości sejmowej”²³¹. Na czele nowego gabinetu (w opinii wnioskodawców – pozaparlamentarnego) miał stanąć Piotr Gliński. Wniosek posłów PiS nie spotkał się z uznaniem innych ugrupowań parlamentarnych. Poza 136 posłami Prawa i Sprawiedliwości poparła go tylko Marzena Wróbel, reprezentująca istniejący w tamtym czasie klub Solidarnej Polski²³².

²³⁰ *Druki Sejmowe, V kadencja. Druk nr 2009. Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego, ze wskazaniem Pana Janusza Kazimierza Kaczmarka jako kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/B401C228A22DADC1C125733A003CBC11?OpenDocument> [dostęp: 5.05.2015].

²³¹ Cyt. za: *Druki Sejmowe, VII kadencja. Druk nr 1096. Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska i wybranie Pana Piotra Tadeusza Glińskiego na Prezesa Rady Ministrów*, s. 2, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1096> [dostęp: 5.05.2015].

²³² *Sejm VII kadencji, głosowanie nr 14, posiedzenie 35., 8.03.2013*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=35&NrGlosowania=14> [dostęp: 5.05.2015].

Po raz drugi posłowie PiS złożyli wniosek o odwołanie rządu Tuska 26 czerwca 2014 roku. Bezpośrednią przyczyną tej inicjatywy było ujawnienie treści rozmów, jakie członkowie rządu i przedstawiciele innych instytucji państwowych prowadzili w jednej z warszawskich restauracji. W uzasadnieniu wniosku wskazano potrzebę powołania „premiera technicznego”²³³, na którego stanowisko ponownie zaproponowano Glińskiego. Również ten wniosek przepadł w głosowaniu. Poparli go tylko przedstawiciele sejmowych struktur PiS, Solidarnej Polski i posłowie niezrzeszeni (łącznie 155 posłów)²³⁴.

Obydwa wnioski złożone przez posłów PiS miały na celu zademonstrowanie opozycyjnej postawy tego ugrupowania. Nie miały one szans powodzenia wobec faktu istnienia większościowej koalicji PO-PSL. Należy również podkreślić, że pozostałe ugrupowania opozycyjne (Twój Ruch i Sojusz Lewicy Demokratycznej) były sceptycznie nastawione wobec współpracy z PiS. Jednocześnie praktyka polityczna potwierdziła, że konstruktywny charakter votum nieufności stanowi istotny czynnik racjonalizacji parlamentarnego modelu reżimu politycznego poprzez to, że jest elementem stabilizującym rząd bez względu na jego siłę mierzoną wielkością zaplecza parlamentarnego.

Analizując skutki sięgania przez opozycję po narzędzie, jakim jest wniosek o wyrażenie konstruktywnego votum nieufności, warto jednak wyjść poza aspekt sejmowej arytmetyki. Samo uruchomienie tej procedury może stanowić istotny czynnik oddziaływania na opinię publiczną, której uwaga zostaje skupiona na sugerowanych przez wnioskodawców nieprawidłowościach w funkcjonowaniu rządu. Wydaje się, że w przypadku wniosku złożonego w Sejmie V kadencji przyczyniło się to do alternacji władzy, drugi zaś wniosek złożony w Sejmie VII kadencji przez posłów PiS skutkował korektą społecznych nastrojów i z czasem obniżeniem poziomu poparcia społecznego dla obozu rządzącego.

Interesującą okolicznością związaną z dymisją gabinetów było rezygnowanie ze stanowiska przez premierów. Okazuje się, że wachlarz powodów takiego postępowania był nader szeroki, a postawy prezydentów dysponujących możliwością odmowy przyjęcia dymisji szefa rządu także dostarczyły w tym względzie ciekawego materiału empirycznego. W okresie obowiązywania ustawy zasadniczej z 1997 roku pierwszym premierem, który zrezygnował ze stanowiska, był Cimoszewicz. Zrobił to na trzy dni przed pierwszym posiedzeniem nowo wybranego Sejmu RP, podczas którego, zgodnie z konstytucją, musiałby podać rząd do dymisji. Wypada się zgodzić z Mojakiem, że motywy postępowania premiera

²³³ *Druki Sejmowe, VII kadencja. Druk nr 2528. Poselski wniosek o wyrażenie votum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska i wybranie Pana Piotra Tadeusza Glińskiego na Prezesa Rady Ministrów*, s. 3, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2528> [dostęp: 5.05.2015].

²³⁴ *Sejm VII kadencji, głosowanie nr 61, posiedzenie 71., 11.07.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=71&NrGlosowania=61> [dostęp: 5.05.2015].

miały „kontekst polityczny, a może w pewnym stopniu charakter symbolicznego zakończenia misji rządu w pierwszym dniu obowiązywania nowej Konstytucji RP, rządu, który był powołany i wykonał swoje zadanie ustrojowe w innym reżimie regulacji konstytucyjnych”²³⁵.

Millera do złożenia rezygnacji ze stanowiska premiera zmusiły okoliczności. Opisane wcześniej problemy, z którymi nie radził sobie kierowany przez niego rząd mniejszościowy, problemy wewnętrzne Sojuszu Lewicy Demokratycznej, będące konsekwencją ujawnianych kolejnych afer z udziałem członków tej partii, słabnąca pozycja samego premiera we własnym środowisku politycznym i w końcu naciski prezydenta Kwaśniewskiego, były głównymi powodami decyzji, którą Miller formalnie podjął 2 maja 2004 roku. W tym przypadku także można mówić o pewnej symbolice. Dymisja ta została bowiem złożona dzień po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, co niewątpliwie gwarantuje Millerowi miejsce w podręcznikach politycznej historii Polski.

Złożenie dymisji przez Marcinkiewicza wpisywało się z kolei w realizację określonej koncepcji politycznej Prawa i Sprawiedliwości. Liderzy tego ugrupowania podjęli decyzję o przeprowadzeniu personalnej zmiany na stanowisku premiera, do której Marcinkiewicz się dostosował. W zasadzie stał się on „przedmiotem” wewnątrzpartyjnej gry dotyczącej wpływów i stanowisk.

Tylko pozornie podobny charakter miała dymisja Tuska. Tym razem decyzja premiera o rezygnacji ze stanowiska była absolutnie suwerenna i wiązała się z objęciem przez niego stanowiska w strukturach Unii Europejskiej. Przebieg wydarzeń wskazywał nawet na to, że premier był swoistym playmakerem w ramach własnej formacji politycznej i koalicji, rozstrzygając *de facto* o tym, że nową szefową rządu zostanie jedna z jego najbliższych współpracownic.

Mimo że każda z opisanych wyżej sytuacji charakteryzowała się określoną specyfiką, z punktu widzenia funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto* z pewnością najbardziej wyjątkowa była dymisja, którą premier Belka złożył w maju 2005 roku. Była ona konsekwencją swoistego kontraktu, który, zgodnie z zapowiedzią, miał wygasnąć po jednym roku działalności kierowanego przez niego rządu. Wówczas jednak prezydent Kwaśniewski odmówił przyjęcia rezygnacji premiera, powołując się na art. 162 ust. 4 Konstytucji RP. Tę decyzję głowy państwa można odczytywać jako wyraz jego identyfikacji z rządem Belki²³⁶. Stanowiła ona swego rodzaju dowód na utrzymanie prezydenckiego „patronatu” nad tym gabinetem. Nie można jednak zakładać, że prezydent ubezwłasnowolnił premiera. Wydaje się, że w owym czasie obydwaj realizowali długofalowy plan polityczny, koncentrując się na znalezieniu dla siebie miejsca na scenie politycznej w porywającej rzeczywistości 2005 roku.

²³⁵ R. MOJAK: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu...*, s. 153.

²³⁶ S. PATYRA: *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*. W: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 234–235.

W świetle art. 160 Konstytucji RP z 1997 roku premier w każdym momencie działalności Rady Ministrów może wystąpić do sejm z wnioskiem o wyrażenie votum zaufania Radzie Ministrów. Z jednej strony mechanizm ten jest potwierdzeniem politycznej odpowiedzialności rządu przed sejmem, z drugiej bywa wykorzystywany jako narzędzie legitymizujące ów rząd. W latach 1997–2015 Prezesi Rady Ministrów czterokrotnie zwracali się do sejm z takim wnioskiem. Czynili to: Miller, Belka i dwa razy Tusk. Tylko ten pierwszy, składając wniosek kilka dni po referendum w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, uzasadniał, że „rząd musi wiedzieć, na kogo może liczyć w trakcie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej”²³⁷. Wnioski złożone przez Belkę i Tuska nie zawierały uzasadnienia.

Charakterystyczne jest to, że we wszystkich czterech przypadkach głosowanie zakończyło się po myśli rządu. Mimo że do wyrażenia votum zaufania w trybie art. 160 Konstytucji RP wystarczy zwykła większość głosów, każdy z wniosków zyskał poparcie ponad połowy ustawowej liczby posłów²³⁸. Obydwa wnioski Tusk złożył w sytuacjach funkcjonowania gabinetu dysponującego poparciem większości sejmowej, co *de facto* powodowało, że votum zaufania stawało się raczej demonstracją trwałości koalicji niż narzędziem egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu. Z kolei Miller i Belka złożyli wnioski o wyrażenie votum zaufania dla rządów mniejszościowych. Nie oznacza to jednak, że podjęli oni bardzo ryzykowną z punktu widzenia utrzymania swoich rządów decyzję. Gabinet Millera w rzeczywistości mógł liczyć na stałe poparcie SLD, UP oraz przedstawicieli mniejszych ugrupowań parlamentarnych, a także posłów niezrzeszonych. Z kolei rząd Belki dodatkowo miał wsparcie SDPL. Praktyka polityczna nie pozostawia zatem wątpliwości, że instytucja votum zaufania nie na początku, ale w trakcie działalności rządu pozostaje przede wszystkim czynnikiem jego legitymizowania²³⁹.

²³⁷ Cyt za: *Druki Sejmowe, IV kadencja. Druk nr 1672. Wniosek Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej votum zaufania Radzie Ministrów*, s. 2, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf> [dostęp: 5.05.2015].

²³⁸ Wniosek złożony przez Leszka Millera poparło 236 posłów, a przeciw głosowało 213. Wniosek złożony przez Marka Belkę poparło 234 posłów, przeciw głosowało 218. Pierwszy wniosek złożony przez Donalda Tuska poparło 233 posłów, przeciw głosowało 219, drugi poparło 237 posłów, a przeciw głosowało 203. Zob.: *Sejm IV kadencji, głosowanie nr 154, posiedzenie 50.*, 13.06.2003, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&50&154> [dostęp: 5.05.2015]; *Sejm IV kadencji, głosowanie nr 9, posiedzenie 86.*, 15.10.2004, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&86&9> [dostęp: 5.05.2015]; *Sejm VII kadencji, głosowanie nr 74, posiedzenie 23.*, 12.10.2012, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C9C4B320EC-291F6BC1257A9500353034> [dostęp: 5.05.2015]; *Sejm VII kadencji, głosowanie nr 2, posiedzenie 70.*, 25.06.2014, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=70&NrGlosowania=2> [dostęp: 5.05.2015].

²³⁹ Ryszard Chruściak zwraca uwagę na „możliwą krótkotrwałość pozytywnych skutków udzielenia votum zaufania rządowi. Wydaje się bowiem, że nawet w krótkim czasie po korzystnym głosowaniu w Sejmie rząd, który uzyskał votum zaufania, może nie uzyskać oczekiwanego poparcia

Analiza działania mechanizmów egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu przed sejmem wskazuje, że nie funkcjonują one zgodnie z założeniami klasycznego reżimu parlamentarnego, a fakt wkomponowania w nie elementów racjonalizujących ewidentnie działa *in favorem* kolejnych gabinetów. Również czynniki pozainstytucjonalne mają znaczący wpływ na rzeczywiste osłabianie pozycji sejmu względem Rady Ministrów. Dotyczy to zwłaszcza tego, że opozycja parlamentarna w Polsce jest niezdolna do skutecznego odwołania rządu. W przypadku rządu większościowego elementem blokującym jest sejmowa arytmetyka, gdy zaś sprawa dotyczy gabinetu mniejszościowego, barierą okazuje się kultura polityczna elit, charakteryzująca się przewagą postaw konfrontacyjnych nad konsensualnymi, i wynikająca stąd niezdolność do podejmowania wspólnych inicjatyw przeciwko rządowi²⁴⁰. W tym względzie nie bez znaczenia jest również niski poziom merytorycznego przygotowania opozycji. Doskonale widoczne jest to w kontekście sejmowej debaty nad sprawozdaniem z wykonania ustawy budżetowej, a następnie w związku z podejmowaniem uchwały absolutoryjnej. Eksperci wskazują, że poselska niewiedza na temat metodologii tworzenia budżetu skutkuje rzeczywistym niekontrolowaniem jego wykonania²⁴¹. W konsekwencji krytyka działalności rządu w odniesieniu do wykonania ustawy budżetowej jest zazwyczaj bardzo ostra, ale w okresie obowiązywania ustawy zasadniczej z 1997 roku nie zdarzyło się, by rządowi nie udzielono absolutorium. Nawet uwzględniając fakt, że sytuacja taka nie skutkuje obligatoryjną dymisją rządu, niekorzystana dla organu egzekutywy decyzja sejmu byłaby wyrazem skutecznej realizacji jego funkcji kontrolnej względem Rady Ministrów. Tymczasem nawet rządy mniejszościowe nie miały problemów z uzyskaniem absolutorium.

Podobnie wygląda sprawa indywidualnej odpowiedzialności członków rządu przed sejmem. W latach 1997–2015 złożono łącznie 76 poselskich wniosków o wyrażenie votum nieufności dla poszczególnych ministrów. Z różnych powodów nie wszystkie zostały poddane pod głosowanie. Najistotniejsze jest jednak to, że żaden z tych, które były przedmiotem sejmowego głosowania, nie zyskał akceptacji większości ustawowej liczby posłów. Oznacza to, że w ciągu prawie osiemnastu lat obowiązywania Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku opozycji parlamentarnej nie udało się odwołać członka rządu. Jest to warte podkreślenia tym bardziej, że sprawy te pojawiały się również w okresach działalności rządów mniejszościowych, a wyrażenie ministrowi votum nieufności wiąże się wyłącznie

w głosowaniach nad konkretnymi wnioskami rządowymi. Pożytki z uzyskania votum zaufania z art. 160 mogą się zatem okazać nietrwałe”. Cyt. za: R. CHRUSCIAK: *Wotum zaufania dla rządu sprawującego władzę – uwagi na tle art. 160 Konstytucji RP*. W: *Systemy rządów...*, s. 389.

²⁴⁰ A. ANTOSZEWSKI: *Rządzący a opozycja parlamentarna po 2007 roku*. W: *Demokracja w Polsce po 2007...*, s. 21–23.

²⁴¹ M. SOLON-LIPIŃSKI: *Władza ustawodawcza*. W: *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*. Red. A. KOBYLIŃSKA, G. MAKOWSKI, M. SOLON-LIPIŃSKI. Warszawa 2012, s. 70–71.

z koniecznością zbudowania większości negatywnej i nie wymusza na opozycji porozumienia i trwałej współpracy.

Analiza praktyki politycznej w zakresie egzekwowania politycznej odpowiedzialności rządu w wymiarze *ex post* wskazuje, że realizowany jest model parlamentaryzmu zracjonalizowanego. W związku z powyższym wskaźnikowi czwartemu indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* należy przypisać wartość „-1”. Możliwości parlamentu w zakresie zdymisjonowania rządu lub poszczególnych jego członków są ograniczone, z kolei prezydent nie dysponuje żadnymi uprawnieniami w tym obszarze. Nawet odmowa przyjęcia dymisji Belki przez prezydenta Kwaśniewskiego w świetle określonego ciągu zdarzeń nie może być traktowana w kategoriach ponoszenia przez rząd odpowiedzialności przed głową państwa.

Z kolei piątemu wskaźnikowi indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* w latach 1997–2015 należy przypisać wartość „2”. Nie ma podstaw, by go korygować nawet w kontekście wyjątkowej sytuacji, która nastąpiła po 10 kwietnia 2010 roku, gdy obowiązki głowy państwa przejął Marszałek Sejmu, Komorowski. *Nota bene* został on trzy miesiące później wybrany na urząd Prezydenta RP, co w sensie formalnym stanowiło potwierdzenie legitymizacji jego władzy.

Ostatnie dwa wskaźniki indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* odnoszą się do zagadnienia wpływu egzekutywy na legislatywę. W związku z realizacją liberalnej wersji zasady podziału władzy kwestię tę uznać należy za równie istotny element charakterystyki realizowanego demokratycznego modelu reżimu politycznego, jak zagadnienia struktury egzekutywy, sposobu jej powoływania i egzekwowania odpowiedzialności. W odniesieniu do wymiaru organizacyjno-temporalnego należy zwrócić uwagę na to, że chociaż w latach 1997–2015 prezydenci nie skracali kadencji sejmu, to jednak praktyka polityczna dostarczyła dowodów na rzecz tego, że nie jest to „martwe narzędzie konstytucyjne”.

Po wejściu w życie 17 października 1997 roku Konstytucji RP dwa razy pojawiła się kwestia skrócenia kadencji sejmu przez prezydenta. Najpierw, w połowie 2004 roku, wiązała się ona z prawdopodobieństwem nieuchwalenia votum zaufania dla rządu Belki w trzecim konstytucyjnym trybie powoływania Rady Ministrów. Wówczas można się było przekonać, że prezydenckie uprawnienie do skrócenia kadencji sejmu, nawet o charakterze obligatoryjnym, może w określonym kontekście politycznym stanowić ważny element rywalizacji pomiędzy parlamentem a prezydentem. Jak już wcześniej wskazywano, prezydent Kwaśniewski, powołując dwukrotnie w ciągu miesiąca rząd Belki niemalże w identycznym składzie osobowym, niejako zmusił posłów broniących się przed sankcją skrócenia kadencji sejmu do wyrażenia votum zaufania powołanemu przezeń gabinetowi. Drugi przypadek miał miejsce na początku 2006 roku i wiązał się z opisaną we wcześniejszej części niniejszego rozdziału groźbą skrócenia kadencji sejmu przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego w związku z nieuchwaleniem ustawy budżetowej. Ostatecznie groźba prezydenta nie została jednak zrealizowana.

Mimo że w omawianym okresie prezydenci w zasadniczy sposób nie wpłynęli na funkcjonowanie sejmów w aspekcie organizacyjno-temporalnym, to dwa przywołane wyżej zdarzenia nie pozostawiają wątpliwości, że przysługujące egzekutywie uprawnienia do skrócenia czasu udzielonych parlamentowi pełnomocnictw mogą mieć nie tylko nominalny, ale także rzeczywisty charakter. Pierwszy z opisanych przypadków mógłby wskazywać na faktyczną fakultatywność prezydenckiej decyzji o skróceniu bądź nie kadencji sejmów poprzez to, że głowa państwa wobec słabości sejmów aranżowałaby sytuacje, które finalnie prowadziłyby do skrócenia kadencji parlamentu. Wniosek taki nie byłby jednak w pełni zasadny. W obliczu prób swoistego uprzedmiotowienia parlamentu przez prezydenta ugrupowania sejmowe mogłyby ponad politycznymi podziałami skonsolidować się na rzecz obrony przed instrumentalnym działaniem głowy państwa. Z tego powodu wskaźnikowi szóstemu w latach 1997–2015 należy przypisać, zgodnie z konstytucyjnym wzorcem, wartość „–1”.

W wymiarze substancjalno-funkcjonalnym kwestia oddziaływania egzekutywy na legislatywę w analizowanym okresie kształtowała się jeszcze ciekawiej. Ingerencja Rady Ministrów i Prezydenta RP w ustawodawczą sferę aktywności parlamentu²⁴² dostarcza bardzo ciekawego materiału empirycznego. Jest to tym bardziej istotne, że w kolejnych kadencjach parlamentu jest uchwalanych coraz więcej ustaw (tabela 31).

Tabela 31. Projekty ustaw i uchwalone ustawy w latach 1991–2015

Kadencja sejmów	Projekty ustaw	Uchwalone ustawy*
I**	336	94
II	819	473
III	1152	640
IV	1264	894
V**	708	384
VI	1511	945
VII***	1192	596

* Część ustaw została uchwalona w ramach tzw. procedury wspólnej. Powoduje to, że obliczona w kolejnych tabelach efektywność legislacyjna poszczególnych podmiotów przekracza liczbę łącznie uchwalonych w danej kadencji ustaw.

** Kadencje sejmów, które zostały skrócone.

*** Stan na dzień 24 czerwca 2015 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych i danych zamieszczonych w: W. ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI: *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*. „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1(48), s. 156, 173–174; *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*. Red. M. ŻURALSKA, aut. O. KAZAŁSKA, J. MAŚNICKI, M. ŻURALSKA. Warszawa 2012, s. 11–13, 63–65, 73, 76; *Sejm VII kadencji. Przegląd projektów ustaw, którym został nadany bieg, stan na dzień 24.06.2015*, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page.xsp/prze-gląd_ustaw [dostęp: 25.06.2015].

²⁴² Radę Ministrów i Prezydenta RP określa się w literaturze przedmiotu mianem „tradycyjnych podmiotów współustawodawczych”. Zob.: J. KARP, J. SZYMANEK: *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*. „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5(94), s. 112.

W pierwszej kolejności trzeba zwrócić uwagę na korzystanie przez organy władzy wykonawczej z prawa inicjatywy ustawodawczej. W tym względzie kluczowa jest oczywiście aktywność rządu, który uznaje się za organ najbardziej predestynowany do występowania z projektami ustaw. Priorytet rządowej inicjatywy ustawodawczej nie oznacza podważenia pozycji i znaczenia parlamentu, ale wyraża dążenie do jak najefektywniejszego wykorzystania woli większości rządzącej. Prowadząc politykę państwa, rząd przedstawia w formie projektów ustaw propozycje dotyczące uregulowania określonych kwestii, a parlament, wykorzystując właściwe sobie sposoby działania (jawność postępowania, debaty), wyraża opinię względem nich, akceptując, odrzucając bądź modyfikując koncepcje rządowe.

Analizując zakres korzystania przez rząd z inicjatywy ustawodawczej w latach 1997–2015, zauważyć można, że o ile w III, IV i V kadencji Sejmu RP utrzymywała się ona na stosunkowo wysokim poziomie, to w kolejnych dwóch kadencjach nastąpiło w tym względzie jej obniżenie²⁴³. Po pierwsze, można to powiązać z faktem, że – zwłaszcza w IV kadencji – wiele wnoszonych projektów odnosiło się do spraw związanych z wykonywaniem norm europejskich. Ten obszar został zaś zdominowany przez rząd²⁴⁴. Po drugie, stosunkowo niewielkiemu spadkowi inicjatyw rządowych w kadencjach VI i VII towarzyszył istotny wzrost ilości inicjatyw ustawodawczych, z którymi występowały pozostałe podmioty dysponujące tym uprawnieniem. Po trzecie, w dwóch ostatnich kadencjach stosunkowo dużo inicjatyw poselskich składanych było przez przedstawicieli ugrupowania rządzącego, podczas gdy wcześniejsza praktyka dowodziła, że z instrumentu tego korzystała raczej opozycja. Zachowanie posłów z partii rządzących mogłoby zostać ocenione jako sprzeczne z logiką reżimu parlamentarnego, gdyż to rząd, będący emanacją większości parlamentarnej, winien realizować program prac legislacyjnych, zbudowany w oparciu o program wyborczy²⁴⁵. Tymczasem zaobserwowana zmiana jest konsekwencją obchodzenia różnego rodzaju wymagań proceduralnych odnoszących się do projektów rządowych²⁴⁶. Oznacza to, że projekty, które sygnowane są przez posłów, w rzeczywistości nierzadko są przygotowywane przez struktury rządowe. Potwierdzeniem tej tezy może być fakt, że wiele projektów poselskich jest na poziomie koncepcyjnym zbieżnych z polityką rządu. Świadczyłoby to o tym, że spadek odsetka inicjatyw rządowych nie jest równoznaczny z utratą przez rząd możliwości kształtowania agendy parlamentarnej. Opisana praktyka wskazuje nawet na umocnienie się pozycji rządu względem parlamentu. Posłowie ugrupowania rządzącego są bowiem w pewnym sensie kontrolowani i sterowani przez rząd. Nie powinno to dziwić, zwłaszcza

²⁴³ Por. R. GLAJCAR: *Parlament w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Transformacja systemowa w Polsce...*, s. 171.

²⁴⁴ J. MARSZAŁEK-KAWA: *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu...*, s. 385.

²⁴⁵ M. MISTYGACZ: *Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym)*. W: *Parlamentarny system rządów...*, s. 294.

²⁴⁶ M. BORSKI, R. GLAJCAR, B. PRZYWORA: *Postępowanie ustawodawcze w Polsce...*, s. 56–57.

gdy członkowie ścisłych kierownictw współprzodzących partii, w tym ich liderzy, pełnią najważniejsze funkcje – premiera i wicepremierów. Poza tym trzeba zaznaczyć, że w roli gwaranta ochrony interesów układu rządzącego występuje także Marszałek Sejmu. Partia posiadająca najliczniejszą reprezentację sejmową stara się obsadzać to stanowisko osobą bliską premierowi. Wiąże się to z uprawnieniem Marszałka Sejmu do nadawania biegu inicjatywom ustawodawczym. Wieloletnia praktyka potwierdza, że doszło do instytucjonalizacji działań określanych powszechnie mianem sejmowej „zamrażarki” i „niszczarki”. Polegają one na blokowaniu projektów ustaw opozycji, zawierających rozwiązania konkurencyjne wobec rządowego planu działania²⁴⁷.

Kolejne rządy nie tylko mają istotny wpływ na kształtowanie agendy parlamentarnej, ale dodatkowo w znacznym stopniu ją kontrolują. W tym kontekście warto zwrócić uwagę na współczynnik legislacyjnej efektywności rządu (ustawy uchwalone z inicjatywy rządu), który jest znacząco wyższy niż w przypadku pozostałych podmiotów korzystających z inicjatywy ustawodawczej (tabele 32, 33, 34). Rząd zatem jest w stanie kontrolować swoje zaplecze parlamentarne, choć zakres tej kontroli w latach 1997–2015 nie był identyczny. Ważną determinantą skuteczności rządowego wpływu na przebieg, a przede wszystkim efekty postępowania ustawodawczego, jest charakter gabinetu. W przypadku funkcjonowania stabilnych, większościowych koalicji gabinetowych, legislacyjna efektywność rządu jest na poziomie wyższym niż ma to miejsce w okresach działalności gabinetów mniejszościowych lub gdy rządowy układ koalicyjny nie jest stabilny. Warto zwrócić uwagę na to, że poziom legislacyjnej efektywności rządów był najniższy w trakcie V kadencji sejmu. Również w III kadencji sejmu współczynnik ten był stosunkowo niski, co wiązało się najpierw z napięciami wewnątrz koalicji AWS-UW, a później w samej AWS, stanowiącej parlamentarne zaplecze mniejszościowego rządu Buzka. W okresie Sejmu IV kadencji, mimo iż działały mniejszościowe gabinety Millera i Belki, wyższa efektywność legislacyjna rządów wynikała z dominacji projektów ustaw dostosowujących polskie prawo do unijnego. Z kolei w latach 2007–2011 rząd wykazał się niemalże stuprocentową skutecznością legislacyjną, co doskonale obrazuje, w jak znacznym stopniu kontrolował on parlamentarne zaplecze (nie tylko sejmowe, ale również senackie). Potwierdzeniem tego może być także fakt, że żaden z projektów rządowych nie został w trakcie procedury ustawodawczej odrzucony²⁴⁸. W niezakończonych jeszcze VII kadencji sejmu los taki spotkał zaledwie jeden projekt²⁴⁹. Niewątpliwie czynnikiem gwarantującym skuteczność rządowego

²⁴⁷ A.M. SROKA: *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*. Warszawa 2014, s. 75–77.

²⁴⁸ *Sejm VI kadencji. Wykaz projektów ustaw wycofanych lub odrzuconych*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/345577BA3C246CEEC12577BA004A71C0?OpenDocument> [dostęp: 25.06.2015].

²⁴⁹ Sprawa dotyczyła projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt, obejmującej tzw. ubój rytualny zwierząt. Dopuszczał on ubój bez ogłuszania na cele religijne pod warunkiem, że będzie on przeprowadzany w rzeźni. *Sejm VII kadencji. Wykaz projektów ustaw wycofanych*

oddziaływania na legislaturę jest fakt obejmowania kluczowych stanowisk w egzekutywie przez przywódców partyjnych.

Tabela 32. Legislacyjna efektywność Rady Ministrów i Prezydenta RP

Kadencja sejmiku	Rada Ministrów				Prezydent RP			
	projekty ustaw		uchwalone ustawy		projekty ustaw		uchwalone ustawy	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
III	553	48,00	444	80,29	16	1,39	5	31,25
IV	807	63,84	735	91,08	21	1,66	15	71,43
V	377	53,25	294	77,98	23	3,25	17	73,91
VI	674	44,61	649	96,29	28	1,85	14	50,00
VII	425	35,65	351	82,59	22	1,85	10	45,45

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych i danych zamieszczonych w: W. ODRÓWĄŻ-SYPNIEWSKI: *Analiza projektów...*, s. 156, 173–174; *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu...*, s. 11–13, 63–65, 73, 76; *Sejm VII kadencji. Przegląd projektów...*

Tabela 33. Legislacyjna efektywność posłów i komisji sejmowych

Kadencja sejmiku	Grupa posłów				Komisje sejmowe			
	projekty ustaw		uchwalone ustawy		projekty ustaw		uchwalone ustawy	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
III	469	40,71	191	40,72	82	7,11	64	78,05
IV	358	28,32	177	49,44	40	3,16	33	82,50
V	273	38,56	121	44,32	11	1,55	3	27,27
VI	493	32,63	208	42,19	183	12,11	126	68,85
VII	588	49,33	164	27,89	38	3,19	22	57,89

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych i danych zamieszczonych w: W. ODRÓWĄŻ-SYPNIEWSKI: *Analiza projektów...*, s. 156, 173–174; *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu...*, s. 11–13, 63–65, 73, 76; *Sejm VII kadencji. Przegląd projektów...*

Tabela 34. Legislacyjna efektywność Senatu RP i obywateli

Kadencja sejmiku	Senat RP				Inicjatywa obywatelska*			
	projekty ustaw		uchwalone ustawy		projekty ustaw		uchwalone ustawy	
	liczba	%	liczba	%	liczba	%	liczba	%
III	27	2,34	11	40,74	5	0,43	2	0,4
IV	25	1,98	16	64,00	13	1,03	4	30,77
V	16	2,26	3	18,75	8	1,13	1	12,5
VI	114	7,54	77	67,54	19	1,26	2	10,53
VII	95	7,97	54	56,84	24	2,01	2	8,33

* Projekty złożone w ramach inicjatywy obywatelskiej nie podlegają dyskontynuacji prac parlamentarnych. W związku z tym dane dla poszczególnych okresów obejmują również projekty złożone w poprzedniej kadencji, jeśli proces ustawodawczy dla nich nie został zakończony.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie obliczeń własnych i danych zamieszczonych w: W. ODRÓWĄŻ-SYPNIEWSKI: *Analiza projektów...*, s. 156, 173–174; *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu...*, s. 11–13, 63–65, 73, 76; *Sejm VII kadencji. Przegląd projektów...*

lub odrzuconych (stan na 22-06-2015), <http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/0/51471A28A03E126FC1257988004BA579?Open> [dostęp: 25.06.2015].

Do instrumentów równoważenia legislatury przez egzekutywę należą przy-
sługujące prezydentowi veto ustawodawcze oraz możliwość skierowania wniosku
do Trybunału Konstytucyjnego w celu sprawdzenia zgodności ustawy z kon-
stytucją w trybie kontroli prewencyjnej. Pomiędzy 17 października 1997 roku
a 30 czerwca 2015 roku kolejni prezydenci skorzystali łącznie 44 razy z prawa
skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego, a w odniesieniu do 55 ustaw
sięgnęli po prawo weta ustawodawczego (tabela 35). Nie można zatem uznać,
że prezydenci nadużywali swoich kompetencji względem efektów legislacyjnej
działalności parlamentu. O wiele ciekawiej jednak prezentuje się ta kwestia
w kontekście poszczególnych prezydentów, a zwłaszcza w zestawieniu z politycz-
ną zbieżnością lub jej brakiem głowy państwa i większości parlamentarnej. Poza
tym obydwie wspomniane kompetencje prezydenta nie dotyczą wyłącznie relacji
z legislaturą, choć formalnie odnoszą się do efektów jej działalności, ale także
wpisują się we współdziałanie/rywalizację wewnątrz egzekutywy.

Tabela 35. Prezydenckie weta ustawodawcze i wnioski do Trybunału Konstytucyjnego złożone
w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP w latach 1997–2015

Prezydent	Kadencja sejmu	Ugrupowania rządzące	Premier	Status rządu*	Wniosek do TK	Veto	
						liczba	skuteczność [%]
Aleksander Kwaśniewski	III	AWS UW	Jerzy Buzek	W	13	8	87
Aleksander Kwaśniewski		AWS	Jerzy Buzek	M		20	100
Aleksander Kwaśniewski	IV	SLD UP PSL	Leszek Miller	W	9	1	100
Aleksander Kwaśniewski		SLD	Leszek Miller	M		1	100
Aleksander Kwaśniewski		SLD UP	Marek Belka	M		3	33
Aleksander Kwaśniewski	V	PiS	Kazimierz Marcinkiewicz	M	0	–	–
Lech Kaczyński		PiS	Kazimierz Marcinkiewicz	M		–	–
Lech Kaczyński		PiS Samoobrona LPR	Kazimierz Marcinkiewicz	W		–	–
Lech Kaczyński		PiS Samoobrona LPR	Jarosław Kaczyński	W		1	100
Lech Kaczyński		PiS LPR	Jarosław Kaczyński	M		–	–

cd. tab. 35

Lech Kaczyński		PiS Samobrona LPR	Jarosław Kaczyński	M		–	–
Lech Kaczyński		PiS	Jarosław Kaczyński	M		–	–
Lech Kaczyński	VI	PO PSL	Donald Tusk	W	17	17	59
Bronisław Komorowski		PO PSL	Donald Tusk	W		2	100
Bronisław Komorowski	VII	PO PSL	Donald Tusk	W	5	2	100
Bronisław Komorowski		PO PSL	Ewa Kopacz	W		–	–

* większościowy (W), mniejszościowy (M)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dostępnych na: www.sejm.gov.pl [dostęp: 25.06.2015].

Analiza praktyki politycznej dotyczącej wetowania ustaw nie pozostawia wątpliwości, że wzrost aktywności prezydentów w korzystaniu z tego uprawnienia następował w okresach koabitacji. Świadczy to o zaangażowaniu prezydentów w bieżącą rywalizację partyjną i traktowaniu instytucji veta zawieszającego jako instrumentu w walce z nieprzychylną im większością parlamentarną. O rzeczywistym znaczeniu prezydenckiego veta rozstrzyga jednak jego skuteczność. Można ją zmierzyć stosunkiem liczby ustaw nieuchwalonych ponownie przez sejm do ogólnej liczby ustaw, w odniesieniu do których prezydent skorzystał z prawa veta zawieszającego. W analizowanym okresie kształtowała się ona na poziomie ponad 80% (45 na 55 przypadków), co wskazuje, jak trudno jest sejmowi ponownie uchwalić ustawę, mimo że potrzebna do tego jest większość 3/5, a nie jak w latach 1989–1997 – 2/3. Potwierdza to, że nie rozwiązania formalne, ale układ sił politycznych na arenie parlamentarnej ma rozstrzygający wpływ na skalę oddziaływania prezydenta na efekty legislacyjnej działalności parlamentu.

Rozpatrując zagadnienie skuteczności prezydenckiego veta ustawodawczego, należy zwrócić uwagę na okoliczności, w których sięgał po to uprawnienie prezydent Kwaśniewski w trakcie III kadencji Sejmu RP. W jego przypadku wysoka skuteczność w zakresie wetowania ustaw była w znacznej mierze konsekwencją składania wielu wniosków o ponowne uchwalenie ustawy przez sejm w ostatnich kilku lub kilkunastu tygodniach kadencji. 15 z 28 ustaw zawetował on w ciągu ostatnich 52 dni działalności Sejmu III kadencji (w sześciu przypadkach skorzystał z veta już po przeprowadzeniu wyborów do sejmu następnej kadencji). Złożenie przez prezydenta veta w schyłkowej fazie kadencji może być interpretowane jako próba zablokowania wejścia ustawy w życie poprzez faktyczne

uniemożliwienie sejmowi ustosunkowania się do sformułowanych wobec niej zarzutów. Poruszone zagadnienie ściśle wiąże się z problematyką dyskontynuacji prac parlamentarnych. Zasada ta obejmuje również ten etap postępowania ustawodawczego, który dotyczy rozpatrzenia prezydenckiego veta. Oznacza to, że jeśli sejm nie przeprowadzi głosowania nad ponownym uchwaleniem ustawy, wówczas taki akt nie wchodzi w życie. Jedyną szansą na uregulowanie zagadnień objętych przedmiotem takiej ustawy jest ponowne złożenie inicjatywy ustawodawczej w kolejnej kadencji i uruchomienie od nowa całego postępowania ustawodawczego. Doświadczenia z końca III kadencji sejmu wskazywały na to, że chodziło o dokonującą się na podłożu zasady podziału władzy swoistą grę organów państwowych²⁵⁰, dodatkowo wzmocnioną występowaniem układu koabitacyjnego. Nie ma wątpliwości, że skala wykorzystania instytucji veta przez prezydenta Kwaśniewskiego w opisywanym okresie odstawała od wcześniejszych i późniejszych „średnich wskaźników”. Nie zmienia to jednak faktu, że z formalnego punktu widzenia prezydent ma prawo dyskrejonalnie korzystać z veta ustawodawczego przez całą kadencję parlamentu, a dla jej końcowej fazy nie przewidziano w tym względzie jakichś odrębnych procedur. Analiza praktyki politycznej pozwala dostrzec różne aspekty związane ze stosowaniem veta ustawodawczego. Warto się zastanowić, czy sposób, w jaki Kwaśniewski pod koniec III kadencji sejmu korzystał z tej instytucji nie wpłynął *de facto* na przekształcenie veta zawieszającego w veto absolutne. Nie dotyczy to oczywiście wymiaru normatywnego, ale praktyki politycznej. Nawet jeśli pogląd taki trudno zaakceptować, to niewątpliwie okoliczności podjęcia decyzji przez prezydenta, jak również ich efekt, bardziej odpowiadały temu, co charakteryzuje veto absolutne, a nie zawieszające.

Z prawa odmowy podpisania ustawy i zwrócenia jej do sejmu z wnioskiem o ponowne uchwalenie często korzystał także prezydent Lech Kaczyński. Charakterystyczne jest to, że sięgał on po ten instrument w okresie, gdy większość sejmową tworzyły PO i PSL. Zawetował on aż 17 ustaw. Zrobił to w ciągu dwóch i pół roku trwania VI kadencji sejmu. Trzeba jednak zwrócić uwagę na stosunkowo niską skuteczność stosowanego przez Lecha Kaczyńskiego veta ustawodawczego. Kształtowała się ona na poziomie niespełna 60%, podczas gdy w przypadku Kwaśniewskiego wskaźnik ten przekraczał 90%, a Komorowski w tym względzie okazał się w 100% skuteczny. O relatywnie niskiej skuteczności vet ustawodawczych prezydenta Lecha Kaczyńskiego rozstrzygało przede wszystkim zachowanie posłów Lewicy, którzy w głosowaniach nad ponownym uchwaleniem kilku ustaw opowiedzieli się za ich przyjęciem.

O ile zupełnie normalną sprawą jest to, że stosowaniu veta ustawodawczego towarzyszy prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu pomiędzy Prezydentem

²⁵⁰ M. GRANAT: *Weto prezydenta wobec ustawy a zasada dyskontynuacji prac Sejmu*. „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2001, nr 4(45), s. 58.

RP a sejmem, o tyle kierowane do Trybunału Konstytucyjnego wnioski głowy państwa o zbadanie zgodności ustaw z konstytucją przed ich podpisaniem nie powinny być wtłaczane w ramy rywalizacji pomiędzy organami państwowymi. Wszak sięgnięcie po to narzędzie winno być wyłącznie efektem wątpliwości natury prawnej. Tymczasem analiza danych ilościowych wskazuje ewidentnie na wzrost jego wykorzystania w okresach koabitacji. Zatem narzędzie to, podobnie jak w okresie prezydentury Wałęsy, jest traktowane nadal jako instrument walki politycznej prezydenta z nieprzychylną mu większością parlamentarną. Było to szczególnie widoczne w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego. W ciągu pierwszych prawie dwóch lat jego kadencji prezydenckiej, przypadających na czas funkcjonowania sejmu i senatu, w których największym ugrupowaniem było Prawo i Sprawiedliwość, będące jednocześnie podmiotem tworzącym lub współtworzącym rząd, nie skorzystał on ani jeden raz z możliwości skierowania wniosku do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej. W ciągu kolejnych dwóch i pół roku prezydentury, gdy największym ugrupowaniem parlamentarnym była Platforma Obywatelska, Lech Kaczyński aż 17 razy zgłaszał przed podpisaniem ustaw wątpliwości co do ich konstytucyjności. W przypadku prezydentury Kwaśniewskiego dysproporcja w korzystaniu z instrumentu, jakim jest składanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustawy, w okresach kumulacji władzy (9 przypadków) i koabitacji (13 przypadków) nie była aż tak znaczna. W kontekście powyższych danych warto przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że okres dominacji SLD na scenie politycznej przypadł na drugą kadencję Kwaśniewskiego. W tej sytuacji nie musiał on za wszelką cenę starać się utrzymywać bardzo dobrych relacji z ugrupowaniem, z którego się wywodził. Wszak zdawał sobie sprawę, że w 2005 roku nie będzie mógł ubiegać się o reelekcję. Świadomość tego nie powstrzymywała go przed korzystaniem z przysługujących mu kompetencji z większą swobodą.

Na tle aktywności prezydentów Kwaśniewskiego i Kaczyńskiego niewielki zakres wykorzystania przez Komorowskiego możliwości uruchamiania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw może potwierdzać tezę, że narzędzie to jest mimo wszystko wykorzystywane przez kolejne głowy państwa nierzadko z pobudek politycznych. Formalnie oczywiście kwestionują oni konstytucyjność ustaw, ale widać ich ponadprzeciętną skrupulatność w ocenie trafiających na ich biurko ustaw autorstwa parlamentu, w którym większość mają ich polityczni adwersarze, i większą pobłażliwość w ocenie ustaw przygotowanych przez prezydenckich adherentów. Oczywiście nie ma instrumentów, które pozwoliłyby w sposób jednoznaczny potwierdzić tę tezę. Niemniej można zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt potwierdzający wysokie prawdopodobieństwo jej prawdziwości. Otóż z 13 wniosków skierowanych przez prezydenta Kwaśniewskiego w okresie koabitacji (1997–2001) do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP, w sześciu przypadkach (46%) organ władzy sądow-

niczej nie dopatrywał się naruszenia ustawy zasadniczej. Podobnie wyglądała sytuacja w trakcie koabitacji z lat 2007–2010. Wówczas w 7 z 15 rozpoznanych spraw (47%) Trybunał nie podzielił opinii prezydenta Lecha Kaczyńskiego o niekonstytucyjności ustaw. Równocześnie we wszystkich dziewięciu przypadkach, w których prezydent Kwaśniewski zwracał się w okresie Sejmu IV kadencji do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 122 ust 3 ustawy zasadniczej, ten podzielał zgłaszane przez niego wątpliwości. Analogicznie wygląda sytuacja w przypadku prezydenta Komorowskiego. W trzech z pięciu spraw złożonych przez prezydenta w trybie prewencyjnej kontroli ustaw Trybunał orzekł o naruszeniu konstytucji, w jednej uznał zaskarżone przez Prezydenta RP przepisy za zgodne z ustawą zasadniczą, a jedna sprawa jest (czerwiec 2015 roku) w toku.

Zarówno uruchomienie procedury prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw, jak i veto ustawodawcze mogą wywoływać te same konsekwencje, a więc zablokowanie lub opóźnienie jej wejścia w życie. Dzieje się tak, mimo iż motywy korzystania z obydwu środków powinny być różne. To, co jest szczególnie charakterystyczne w związku z praktyką polityczną w odniesieniu do prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw i veta ustawodawczego, wiąże się z ogólnie wysoką skutecznością stosowania tych środków. W przypadku prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw świadczy to o niskim poziomie legislacji w Polsce. Wysoki współczynnik skuteczności veta ustawodawczego jest zaś dowodem słabości większości parlamentarnych firmujących daną ustawę. Nie świadczy to o wadliwości formalnego układu instytucjonalnego. Przyczyn problemów należy zaś poszukiwać w obrębie innego rodzaju zasobów:

- 1) ludzkich (kwalifikacje, kompetencje, poziom wiedzy i umiejętności, postawy, mentalność uczestników postępowania ustawodawczego);
- 2) kulturowych (odzwierciedlających strukturalno-indywidualny wymiar funkcjonowania społeczeństwa)²⁵¹.

Analiza wpływu egzekutywy na legislatywę w wymiarze substancjalno-funkcjonalnym wskazuje na występowanie w praktyce rozwiązań odpowiadających reżimowi parlamentarnemu. W konsekwencji siódmemu wskaźnikowi indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* dla całego okresu 1997–2015 przypisać należy wartość „–2”.

Kończąc rozważania dotyczące charakterystyki reżimu politycznego *sensu stricto* w latach 1997–2015, można sformułować kilka wniosków. Po pierwsze, w okresie tym stosunkowo często zmieniała się konfiguracja sceny politycznej. Każde wybory parlamentarne, poza elekcją z 2011 roku, przynosiły alternację władzy. Następstwem tego była stosunkowo duża dynamika zmian gabinetów. Elementem dodatkowo ograniczającym ich trwałość była kruchość

²⁵¹ P. SZTOMPKA: *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*. W: *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*. Red. P. SZTOMPKA. Warszawa–Kraków 1999, s. 267–268.

i niestabilność funkcjonujących w tym czasie koalicji. Również każde wybory prezydenckie (poza tymi z 2000 roku) prowadziły do personalnej zmiany na urzędzie Prezydenta RP. Konsekwencją tego było występowanie zarówno sytuacji kumulacji władzy przez jedno środowisko polityczne, jak i okoliczności koabitacyjnych. Po drugie, wartości poszczególnych współczynników indeksu przesunięcia reżimu politycznego *sensu stricto* dla całego okresu utrzymywały się na prawie niezmienionym poziomie (jedyne odstępstwo związane było z okolicznościami powoływania rządu Belki). Kontekst sytuacyjny, specyficzne zachowania poszczególnych aktorów i okresowo wysoka dynamika zmian na scenie politycznej nie wpływały korygująco na realizowany model reżimu politycznego. Świadome bądź wynikające z zaistnienia określonej sytuacji próby jego modyfikacji były nieskuteczne lub pozorne. Po trzecie, realizowany model reżimu politycznego *sensu stricto* odpowiadał w znacznym stopniu wzorcowi konstytucyjnemu²⁵². Oznacza to, że rozwiązania instytucjonalne zawarte w Konstytucji RP z 1997 roku stały się ważnym punktem odniesienia dla większości aktorów politycznych. Nawet przeciwnicy ustawy zasadniczej III RP i/ lub autorzy projektów zawierających konkurencyjne względem niej propozycje uregulowania relacji między organami „Dużego Trójkąta Władzy” ostatecznie dostosowywali się do obowiązujących formalnych reguł gry. Po czwarte, zidentyfikowane w tym rozdziale odstępstwa w ich postępowaniu od konstytucyjnych reguł zazwyczaj były wyrazem bieżącej rywalizacji politycznej, co nie było równoznaczne ze zmianą realizowanego modelu reżimu politycznego. Po piąte, reżim polityczny *sensu stricto* wykazywał w latach 1997–2015 cechy typowe dla modelu parlamentarnego, z tym że nie w wersji klasycznej, ale zrationalizowanej. Ciężar realnej władzy spoczywał na rządzie, z wyeksponowaniem pozycji premiera. Z jednej strony centralnemu organowi egzekutywy stabilne rządy zapewniały większości parlamentarne (z kilkoma krótko trwającymi wyjątkami), gwarantujące rządowi, iż ich projekty polityczne będą skutecznie przechodziły ścieżkę legislacyjną. Z drugiej, gabinety mogły być spokojne o swój byt w warunkach nieukonstytuowania się alternatywnych wobec nich większości sejmowych. Mocną pozycję Rady Ministrów tylko częściowo ograniczały okoliczności koabitacyjne. Po szóste, rzeczywisty zakres racjonalizacji i siła oddziaływania tego typu rozwiązań zależy w różnym stopniu od kontekstu sytuacyjnego, układu sił politycznych oraz kultury politycznej elit. Pamiętać bowiem należy, że konkretne rozwiązania instytucjonalne funkcjonują w określonej przestrzeni społecznej i nie tylko wpływają na kształt politycznej rywalizacji, ale także stanowią odzwierciedlenie jej efektów.

Zaaranżowany na gruncie konstytucyjnym i realizowany w praktyce model reżimu politycznego *sensu stricto*, mimo wypowiedzianych pod jego adresem wielu

²⁵² Z wyjątkiem okresu pomiędzy majem 2004 roku i październikiem 2005 roku, gdy odnotowano odchylenie empirycznego reżimu politycznego od konstytucyjnego wzorca na poziomie 6%.

głosów krytycznych, wydaje się szczególnie atrakcyjny dla rządzących, zwłaszcza jeśli dysponują oni stabilnym, większościowym zapleczem parlamentarnym. Być może jest to jeden z powodów, dla których rozwiązania konstytucyjne dotyczące relacji między parlamentem, prezydentem i rządem nie zostały zmienione, choć propozycji ich modyfikacji było w minionych osiemnastu latach niemało.

Zakończenie

Problematykę relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem w latach 1989–2015 niewątpliwie należy umieścić wśród najistotniejszych zagadnień związanych z kształtowaniem demokratycznego porządku III RP. Z jednej strony nie sposób wyobrazić sobie funkcjonowania współczesnego państwa, mającego demokratyczne aspiracje, bez określenia wzorców tychże relacji, z drugiej stworzenie odpowiedniego układu instytucjonalnego jest wyzwaniem, które trudno zrealizować w krótkim czasie. Powody są dwa. Po pierwsze, tranzycja upodmiotowienia społeczeństwa, odzwierciedlona pojawieniem się pluralizmu idei, poglądów i postaw, determinuje zachowania aktorów politycznych realizujących określone interesy polityczne, w tym zmierzające do implementacji wartościowanych przez nich pozytywnie rozwiązań instytucjonalnych. W ten sposób kształtowanie formalnych i faktycznych reguł wyznaczających relacje między legislatywą i egzekutywą staje się przedmiotem rywalizacji politycznej. Wykreowanie określonego układu instytucjonalnego nie jest przy tym gwarancją jego niezmienności, co oceniać można zarówno pozytywnie, jak i negatywnie. Pozytywnie, gdyż układ ten powinien wykazywać zdolności adaptacyjne do zmieniających się warunków. Negatywnie, gdy jest on poddawany nieustannym zabiegom modyfikacyjnym motywowanym partykularnymi interesami podmiotów działających na arenie politycznej. Po drugie, układ instytucjonalny nie może być tworzony w oderwaniu od warunków społeczno-kulturowych, znajdujących odbicie w kształcie rywalizacyjnego systemu partyjnego. W przeciwnym razie funkcjonalność instytucji wyznaczających relacje między legislatywą i egzekutywą będzie ograniczona, a ich walor porządkujący będzie niepełny.

Podjęta w niniejszej monografii próba scharakteryzowania relacji pomiędzy organami „Dużego Trójkąta Władzy” na tle transformacji polskiego systemu politycznego potwierdziła, jak wiele elementów wpływa na kształtowanie empirycznego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*. Nie chodzi przy tym wyłącznie o reguły formalne (konstytucyjne), ale także, a może przede wszystkim,

o niezliczoną ilość nieformalnych instytucji, których powstanie i siła oddziaływania wynika z politycznej rywalizacji na poziomie wyborczym, parlamentarnym i gabinetowym. Nie można przechodzić obojętnie także wokół zagadnień poza-instytucjonalnych determinant kształtowania przywództwa politycznego. W ramach określonych instytucji dostrzec trzeba bowiem konkretnego człowieka. Nie rządzą przecież instytucje, ale stojący za nimi ludzie, nadający im „duszę” i wpływający na konsekwencje działania tychże instytucji.

Wielość elementów oddziałujących na kształtowanie reżimu politycznego *sensu stricto* w zasadniczy sposób wpłynęła na to, że w latach 1989–2015 nie była wdrażana jego spójna koncepcja¹. U progu demokratycznej zmiany wynikało to z faktu realizacji transakcyjnego modelu tranzycyjnego. W rezultacie reguły wyznaczające charakter reżimu politycznego *sensu stricto* miały podwójnie hybrydalny (mieszany) charakter. Odzwierciedlały one współistnienie „starego” i „nowego”. Przejawiało się to w obecności reguł demokratycznego i autorytarnego porządku, a także w próbie połączenia mechanizmów typowych dla demokracji parlamentarnych z instytucją prezydenta o szerokim zakresie kompetencji. Jednocześnie zaaranżowany na gruncie konstytucyjnym model relacji między parlamentem, prezydentem i rządem był w pierwszej fazie transformacji mocno modyfikowany odmiennym od zakładanego rozwojem sytuacji politycznej. Wybory parlamentarne z czerwca 1989 roku wpłynęły na przyspieszenie procesu przemian. W konsekwencji elekcja prezydencka z lipca 1989 roku, a następnie proces tworzenia rządu nie w pełni przebiegały według scenariusza odpowiadającego okrągłostołowym założeniom. Relacje pomiędzy organami „Dużego Trójkąta Władzy” układały się w sposób spontaniczny, a nie zaaranżowany. Można zauważyć, że o rzeczywistym ich kształcie zaczął decydować poziom legitymizacji, a nie kwestie natury normatywnej. W konsekwencji normatywny semiprezydencaлизм (z dużą dawką potencjału autokratycznego, symbolizowanego zakresem uprawnień prezydenta) został zastąpiony przez reżim działający w logice parlamentaryzmu, z wyeksponowaną pozycją rządu, którego siła miała przede wszystkim podbudowę w wymiarze przekonań i zachowań. Gabinet Tadeusza Mazowieckiego nie był legitymizowany faktem posiadania sejmowej inwestytury, ale tym, że w wymiarze personalnym i ideologicznym nawiązywał do tradycji solidarnościowej. Z czasem pozycja rządu była podważana, co wynikało z włączenia się lidera „Solidarności”, Lecha Wałęsy, w rywalizację o prezydenturę. Jego zwycięstwo w pierwszej w historii Polski powszechnej elekcji prezydenckiej oznaczało legitymizacyjne wzmocnienie głowy państwa, zwłaszcza w kontekście relacji z „Sejmem kontraktowym”. Skutkowało to diametralną zmianą relacji

¹ D.L. HOROWITZ: *Constitutional Design: Proposals versus Processes*. In: *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Ed. A. REYNOLDS. Oxford 2002, s. 17.

w obrębie „Dużego Trójkąta Władzy”, a reżim polityczny *sensu stricto* zaczął działać w logice semiprezydencjalizmu.

Kolejnym ważnym momentem wpływającym na jego ewolucję były pierwsze w pełni wolne wybory parlamentarne w 1991 roku. Okres legitymizacyjnej symetrii parlamentu (zwłaszcza sejmu) i prezydenta na poziomie reguł elekcyjnych charakteryzowało ograniczenie autorytatywności w postępowaniu prezydenta Wałęsy. Empiryczny reżim polityczny *sensu stricto* wykazywał cechy semiprezydencjalizmu, choć jego wewnętrzna labilność była znaczna, stanowiąc wypadkową wewnętrznych problemów Sejmu I kadencji, słabości parlamentarnego zaplecza gabinetów, postawy premierów i aspiracji prezydenta. W porównaniu do lat 1990–1991 (działalności rządu Jana Krzysztofa Bieleckiego) można zauważyć przesuwanie się kierownictwa nad egzekutywą w kierunku rządu i premiera, choć oczywiście należy to postrzegać w kategoriach procesualnych, a nie pojedynczego zjawiska. Jest to też pierwszy moment, kiedy zaobserwować można, że w ramach empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto* zaczynają dominować cechy typowe raczej dla parlamentaryzmu niż prezydencjalizmu.

Wejście w życie Małej konstytucji pod koniec 1992 roku w zasadniczy sposób nie zmodyfikowało semiprezydenckiego charakteru reżimu politycznego *sensu stricto*. O wiele istotniejsza była w tym względzie korekta w systemie partyjnym na poziomie parlamentarnym po wyborach z 1993 roku. Ograniczenie fragmentaryzacji parlamentu stworzyło możliwość powołania trwałej, większościowej koalicji gabinetowej. Nie przełożyło się to na zwiększenie trwałości gabinetów, a jednocześnie funkcjonowały one w warunkach ideologicznego i politycznego sporu z prezydentem Wałęsą. Przez dwa lata obserwować można było to, co Thomas Sedelius obrazowo określił jako „przeciąganie liny” (*tug of war*)². Konsekwencją było stopniowe ograniczanie władczego oddziaływania prezydenta na kierowanie polityką państwa. Aż do końca prezydenckiej kadencji Wałęsy reżim polityczny *sensu stricto* utrzymywał semiprezydenckie nachylenie, choć coraz wyraźniejsze było jego przesuwanie się w stronę odmiany premierowsko-prezydenckiej. Doświadczenia z lat 1993–1995 ukazywały, że w obliczu funkcjonowania rządów opierających się na stabilnej większości parlamentarnej znaczenie prezydenta jest wprost proporcjonalne do ustępstw czynionych pod jego adresem ze strony ugrupowań rządzących. Prezydent Wałęsa, realizując osobliwy styl sprawowania urzędu, był w stanie wymusić na koalicjantach sporo ustępstw. To, że specyfika reżimu politycznego w tamtym okresie w znacznej mierze uzależniona była od tego typu miękkich czynników, wskazywało, że pozycja prezydenta w relacjach z parlamentem i rządem miała chwiejny fundament. Można się było o tym przekonać po wyborach prezydenckich z 1995 roku, gdy reżim polityczny – głównie ze względu na zjawisko kumulacji władzy – płynnie przesunął się w kierunku

² T. SEDELIUS: *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro 2006.

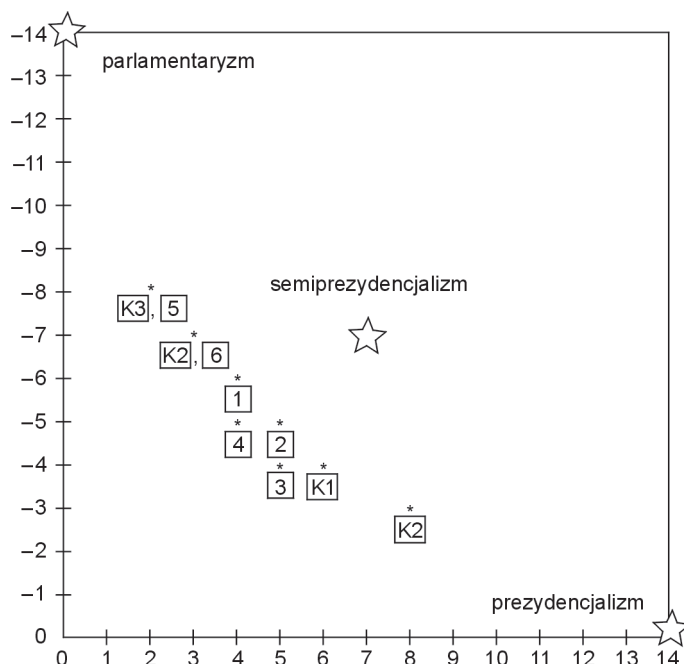
parlamentarnym. Tendencja ta okazała się trwała i została zinstytucjonalizowana również na gruncie konstytucyjnym. Ustawa zasadnicza z 2 kwietnia 1997 roku stworzyła wzorzec reżimu politycznego *sensu stricto*, który odwołuje się do założeń modelu parlamentarnego, choć jednocześnie zawiera mechanizmy jego racjonalizacji³. Jak wykazano w niniejszej monografii, ów wzorzec jest przez ostatnich osiemnaście lat z większym bądź mniejszym powodzeniem realizowany. Nie nastąpiła w tym czasie jego zasadnicza korekta ani w stronę klasycznego parlamentaryzmu, ani w kierunku semiprezydenckim. Sytuacji tej nie zmieniły okresy kumulacji władzy przez jedno ugrupowanie, sytuacje koabitacyjne, czy też okresy współdziałania lub wysokiego natężenia konfliktu pomiędzy organami „Dużego Trójkąta Władzy”.

Odnosząc się do pierwszej z hipotez (H_1) sformułowanych we wstępie, należy podkreślić, że została ona tylko częściowo zweryfikowana pozytywnie. Przede wszystkim potwierdziło się, że reżim polityczny *sensu stricto* w okresie III Rzeczypospolitej charakteryzował się wysokim stopniem eklektyczności. Zarówno w wymiarze normatywnym, jak i praktycznym opierał się on na instytucjach, mechanizmach i procedurach charakteryzujących wszystkie tradycyjne modele demokratycznych reżimów politycznych. Ich balans w poszczególnych okresach był różny. Co do kierunku ewolucji, wnioski nie są już tak jednoznaczne. W wymiarze normatywnym rzeczywiście można byłoby wskazywać na przesuwanie się reżimu od semiprezydenccjalizmu w stronę zrationalizowanego parlamentaryzmu⁴. W odniesieniu do empirycznego reżimu politycznego sprawa jest bardziej skomplikowana. Inaczej bowiem niż w przypadku wzorców konstytucyjnych ewolucja nie miała charakteru liniowego (wykres 4). Cechą charakterystyczną była raczej meandryczność procesu kształtowania się wzajemnych relacji pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem. W efekcie przesuwanie się reżimu politycznego *sensu stricto* nie było jednokierunkowe. Dotyczyło to

³ Dwie kwestie wymagają wyjaśnienia. Po pierwsze, nie wiadomo, jak wyglądałby ostatecznie konstytucyjny wzorzec relacji między parlamentem, prezydentem i rządem, gdyby wybory prezydenckie w 1995 roku wygrał Lech Wałęsa. Mocno uprawdopodobniona jest teza, że mogłoby dojść wówczas do jeszcze dalej idącego osłabienia pozycji prezydenta, a reżim polityczny *sensu stricto* nabrałby cech klasycznego parlamentaryzmu gabinetowego. Po drugie, użyte sformułowanie „parlamentaryzm zrationalizowany” wskazuje przede wszystkim na wkomponowanie w reżim polityczny mechanizmów stabilizujących rząd. Patrząc z kolei z perspektywy instytucji prezydenta, można by uznać za uprawnione określanie empirycznego reżimu politycznego *sensu stricto* w Polsce po 1997 roku jako premierowsko-prezydenckiej odmiany semiprezydenccjalizmu. Jest to tym bardziej możliwe, że pomiędzy obydwojema modelami istnieje bardzo cienka granica. Dlatego należy z wyrozumiałością i akceptacją podchodzić do określeń używanych w tym zakresie przez niektórych przedstawicieli zachodnioeuropejskiej politologii (np. Roberta Elgiego, Thomasa Sedeliusa, Oleha Protsyka i in.).

⁴ Należy pamiętać o janusowym obliczu wzorca reżimu politycznego *sensu stricto* na gruncie Małej konstytucji. Sformułowany wniosek odnosi się do wersji „podstawowej”, a nie „ekstraordynaryjnej”.

zwłaszcza okresu do 1995 roku. Później zauważyć można względną stabilność reżimu politycznego *sensu stricto*, z niewielkim odchyleniem w czasie funkcjonowania rządu Marka Belki.



- [K1] – reżim polityczny *sensu stricto* w świetle rozwiązań konstytucyjnych w latach 1990–1992
 [K2] – reżim polityczny *sensu stricto* w świetle Małej konstytucji z 1992 roku (janusowe oblicze)
 [K3] – reżim polityczny *sensu stricto* w świetle Konstytucji RP z 1997 roku
 [1] – reżim polityczny *sensu stricto* w okresie pomiędzy grudniem 1991 roku i czerwcem 1992 roku
 [2] – reżim polityczny *sensu stricto* w okresie pomiędzy lipcem i grudniem 1992 roku
 [3] – reżim polityczny *sensu stricto* w okresie pomiędzy grudniem 1992 roku i październikiem 1993 roku
 [4] – reżim polityczny *sensu stricto* w okresie pomiędzy październikiem 1993 roku i lutym 1996 roku
 [5] – reżim polityczny *sensu stricto* w okresie pomiędzy lutym 1996 roku i majem 2004 roku oraz pomiędzy październikiem 2005 roku i czerwcem 2015 roku
 [6] – reżim polityczny *sensu stricto* w okresie pomiędzy majem 2004 roku i październikiem 2005 roku

Wykres 4. Przesunięcie reżimu politycznego *sensu stricto* w latach 1991–2015

Źródło: Opracowanie własne.

Drugie pytanie badawcze dotyczyło wskazania czynników determinujących kształtowanie reżimu politycznego *sensu stricto* w analizowanym okresie. Potwierdzono sformułowaną w związku z nim hipotezę (H_2) o wielości i zróżnicowanym ich charakterze oraz o niejednorodnym zakresie ich wpływu na wspomniany reżim w poszczególnych okresach transformacji polskiego systemu politycznego. W wymiarze kształtowania normatywnych podstaw funkcjonowania reżimu politycznego *sensu stricto* do najistotniejszych czynników należy za-

liczyć: tradycję ustrojową, obce wzorce ustrojowe, interesy aktorów politycznych uczestniczących w rywalizacji o kształt równowagi instytucjonalnej oraz bieżące doświadczenia związane z funkcjonowaniem reżimu politycznego *sensu stricto*. U progu zmiany instytucjonalnej najistotniejsze znaczenie miały trzy pierwsze czynniki, aczkolwiek trudno byłoby jednoznacznie wskazać, który z nich odgrywał pierwszoplanową rolę. Należy także pamiętać, że odwoływanie się do tradycji ustrojowej bądź doświadczeń demokratycznych państw świata zachodniego bywało wybiórcze i miało na celu promowanie rozwiązań odpowiadających partykularnym interesom aktorów politycznych. Wraz z upływem czasu istotnym punktem odniesienia stawały się, definiowane najczęściej jako mankamenty, doświadczenia poszczególnych podmiotów, związane z funkcjonowaniem w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Instytucji i mechanizmów, co do których nie było zastrzeżeń, nie kwestionowano. Z kolei te, które definiowane były jako przyczyny napięć w relacjach między parlamentem, prezydentem i rządem, usuwano lub modyfikowano. Charakterystyczne było to, że często nie towarzyszyła temu głębsza refleksja, co zwiększało prawdopodobieństwo powstawania hybrydalnego układu instytucjonalnego.

W odniesieniu do sfery rzeczywistości politycznej kwestia czynników determinujących charakter reżimu politycznego była bardziej skomplikowana. W demokratycznym państwie prawa podstawowym wyznacznikiem jego kształtowania winny być formalne „reguły gry”, odzwierciedlone w ustawie zasadniczej. Praktyka w okresie III RP dowiodła, że znaczenie tego elementu wzrosło dopiero po wejściu w życie Konstytucji RP w 1997 roku. Wzorzec konstytucyjny stał się punktem odniesienia dla osób zajmujących określone stanowiska i pełniących funkcje w ramach „Dużego Trójkąta Władzy”. Konstytucyjne mechanizmy okazały się także skutecznym zabezpieczeniem przed działaniami zmierzającymi do zakwestionowania obowiązujących reguł.

W okresie 1989–1997 siła oddziaływania konstytucyjnych wzorców była o wiele słabsza. Zasadnicze znaczenie dla kształtowania relacji w trójkącie parlament – prezydent – rząd miała bieżąca rywalizacja polityczna. Przesunięcia punktów ciężkości uzależnione były od pozaformalnych czynników, wśród których zasadnicze znaczenie zyskiwały: poziom legitymizacji poszczególnych organów, uwarunkowania polityczne, aspiracje konkretnych polityków. Nie oznacza to, że czynniki te nie miały znaczenia po 1997 roku. Są one nadal istotne, z tym że równocześnie zwiększył się poziom świadomości demokratycznych zasad rywalizacji wśród polityków. Oznacza to, że hipoteza czwarta (H_4) została zweryfikowana pozytywnie. Przy tej okazji należy odnieść się do trzeciej ze sformułowanych hipotez (H_3). Wskazywała ona na to, że realizowany model reżimu politycznego *sensu stricto* w większym stopniu zależy od szeroko pojętego kontekstu sytuacyjnego niż formalnego (konstytucyjnego) układu instytucjonalnego. Tak sformułowana hipoteza niewątpliwie była prawdziwa w latach 1989–1997. Później, jak wyżej zaznaczono, świadomość istotności reguł formalnych wzro-

śla. Nie ulega jednak wątpliwości, że siła oddziaływania kontekstu sytuacyjnego zawsze będzie miała znaczenie dla kształtowania empirycznego reżimu politycznego. Doskonale obrazowały to okoliczności powoływania rządu Belki. W odniesieniu do reżimu politycznego *sensu stricto* w Polsce wypada stwierdzić, że kontekst sytuacyjny stanowi *de facto* o tym, czy możliwa jest realizacja wzorca konstytucyjnego, czy też w celu zwiększenia jego funkcjonalności prawdopodobna (a być może konieczna) będzie jego modyfikacja. Sformułowana hipoteza jest więc prawdziwa. Ukryta w instytucjach formalnych siła porządkująca ma realne znaczenie dopiero wówczas, gdy instytucjom tym zostanie nadany empiryczny sens. O tym zaś decydują konkretni ludzie. Ich zachowania zależą z kolei od czynników sytuacyjnych, wśród których najistotniejsze znaczenie mają: układ sił politycznych, wzorce kooperacji i rywalizacji między podmiotami sceny politycznej, stosunek aktorów politycznych do systemu prawa, ich polityczne aspiracje oraz behawioralne aspekty przywództwa politycznego.

Na zakończenie należy podkreślić, że zagadnień kształtowania reżimu politycznego *sensu stricto* w Polsce nie można uznać za kwestię ostatecznie rozwiązaną. Jest to cały czas proces *in statu nascendi*. Jak pokazała analiza podjęta w niniejszym opracowaniu, ostatnie osiemnaście lat charakteryzowało się względną stabilnością realizowanego endemicznego modelu reżimu politycznego *sensu stricto*. Jednocześnie był on poddawany daleko sięgającej krytyce, której egemplifikacją były liczne propozycje zmian jego konstytucyjnego wzorca⁵. Czy zmiana jest możliwa i jaki byłby jej kierunek, pozostaje sprawą otwartą. Nie ulega wątpliwości, że politolodzy powinni w tego typu debatach aktywnie uczestniczyć, wskazując wady i zalety określonych rozwiązań oraz szanse i zagrożenia związane z ich implementacją w określonej przestrzeni społeczno-kulturowej.

⁵ Część z nich została poddana naukowej analizie. Zob. m.in.: J. KUCIŃSKI: *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w projektach Konstytucji RP z lat 2004–2005*. Warszawa 2006; R. CHRUSCIAK: *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*. Warszawa 2009; R. CHRUSCIAK: *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*. Warszawa 2013; R. GLAJCAR: *Instytucja prezydenta w projektach konstytucji ugrupowań parlamentarnych (pomiedzy parlamentarnym a prezydenckim systemem rządów)*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006, s. 290–334.

Bibliografia^{*}

Źródła prawa

Polskie konstytucje i ustawy konstytucyjne

Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1921 roku, Nr 44, poz. 267.

Ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej z dnia 17 marca 1921 r. „Dziennik Ustaw” z 1926 roku, Nr 78, poz. 442.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. „Dziennik Ustaw” z 1935 roku, Nr 30, poz. 227.

Ustawa konstytucyjna z dnia 19 lutego 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1947 roku, Nr 18, poz. 71.

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. „Dziennik Ustaw” z 1952 roku, Nr 33, poz. 232.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 19, poz. 101.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 75, poz. 444.

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1990 roku, Nr 67, poz. 397.

Ustawa z dnia 19 kwietnia 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1991 roku, Nr 41, poz. 176.

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1992 roku, Nr 67, poz. 336.

Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. „Dziennik Ustaw” z 1992 roku, Nr 84, poz. 426.

Ustawa konstytucyjna z dnia 17 marca 1995 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 38, poz. 184.

^{*} Bibliografia obejmuje tylko dokumenty i publikacje cytowane i przywoływane w pracy.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. „Dziennik Ustaw” z 1997 roku, Nr 78, poz. 483.

Konstytucje państw obcych

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949. „Bundesgesetzblatt” 1949 Nr. 1 (vom 23 Mai).

Konstytucja Austrii. Przeł. P. CZARNY, B. NALEZIŃSKI. Warszawa 2004.

Konstytucja Królestwa Holandii. Przeł. A. GŁOWACKI. Warszawa 2003.

Konstytucja Królestwa Norwegii. Przeł. J. OSIŃSKI. Warszawa 1996.

Konstytucja Republiki Łotewskiej. Przeł. L. GOŁUBIEC. Warszawa 2001.

Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki. Przeł. A. PUŁŁO. Warszawa 2002.

Konstytucja Wielkiego Księstwa Luksemburga. Przeł. A. WOJTYCZEK-BONNAND, K. WOJTYCZEK. Warszawa 2006.

Ústava Slovenskej republiky z 1. septembra 1992. „Zbierka zákonov Slovenskej republiky” č. 460/1992.

Ustawy i dekrety

Ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. „Dziennik Ustaw” z 1980 roku, Nr 4, poz. 8.

Ustawa z dnia 20 września 1984 r. o Sądzie Najwyższym. „Dziennik Ustaw” z 1984 roku, Nr 45, poz. 241.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 19, poz. 102.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 19, poz. 103.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 20, poz. 104.

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1990 roku, Nr 67, poz. 398.

Ustawa z dnia 10 maja 1991 r. Ordynacja wyborcza do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1991 roku, Nr 58, poz. 246.

Ustawa z dnia 28 czerwca 1991 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1991 roku, Nr 59, poz. 252.

Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach. „Dziennik Ustaw” z 1992 roku, Nr 90, poz. 450.

Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji. „Dziennik Ustaw” z 1993 roku, Nr 7, poz. 34.

Ustawa z dnia 28 maja 1993 r. Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1993 roku, Nr 45, poz. 205.

Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 74, poz. 368.

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 95, poz. 472.

- Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych.* „Dziennik Ustaw” z 1997 roku, Nr 98, poz. 604.
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa.* „Dziennik Ustaw” z 1998 roku, Nr 96, poz. 603.
- Ustawa z dnia 12 kwietnia 2001 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.* „Dziennik Ustaw” z 2001 roku, Nr 46, poz. 499.
- Ustawa z dnia 26 lipca 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw oraz o zmianie niektórych innych ustaw.* „Dziennik Ustaw” z 2002 roku, Nr 127, poz. 1089.
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów powszechnych.* „Dziennik Ustaw” z 2002 roku, Nr 153, poz. 1269.
- Ustawa z dnia 23 listopada 2002 r. o Sądzie Najwyższym.* „Dziennik Ustaw” z 2002 roku, Nr 240, poz. 2052.
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy.* „Dziennik Ustaw” z 2011 roku, Nr 21, poz. 112.
- Dekret z dnia 12 czerwca 1989 r. o zmianie ustawy – Ordynacja wyborcza do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej X kadencji, na lata 1989–1993.* „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 36, poz. 198.

Uchwały sejmu

- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 23 października 1987 r. w sprawie szczegółowego określenia przedmiotu referendum.* „Monitor Polski” z 1987 roku, Nr 32, poz. 245.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 2 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 26, poz. 204.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 24 sierpnia 1989 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 30, poz. 224.
- Uchwała Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 12 września 1989 r. w sprawie powołania Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 32, poz. 243.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 września 1990 r. o skróceniu X kadencji Sejmu oraz kadencji Senatu i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.* „Monitor Polski” z 1990 roku, Nr 36, poz. 289.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 grudnia 1990 r. w sprawie odwołania Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1990 roku, Nr 48, poz. 364.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 stycznia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 1, poz. 3.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 stycznia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 3, poz. 12.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 45, poz. 315.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 grudnia 1991 r. w sprawie powołania Rady Ministrów.* „Monitor Polski” 1992, Nr 1, poz. 1.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie powołania Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 1992 roku, Nr 17, poz. 126.

- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1992 roku, Nr 26, poz. 185.*
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 6 marca 1993 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1993 roku, Nr 13, poz. 89.*
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 maja 1993 r. w sprawie votum nieufności dla Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1993 roku, Nr 27, poz. 283.*
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lutego 1995 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1995 roku, Nr 8, poz. 111.*
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie wyrażenia votum nieufności Radzie Ministrów i wyboru nowego Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1995 roku, Nr 112, poz. 138.*
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 7 września 2007 r. w sprawie skrócenia kadencji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Dziennik Ustaw” z 2007 roku, Nr 163, poz. 1154.*

Obwieszczenia Marszałka Sejmu

- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 1998 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 1998 roku, Nr 44, poz. 618.*
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 maja 2002 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 2002 roku, Nr 23, poz. 398.*
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 stycznia 2009 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 2009 roku, Nr 5, poz. 47.*
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 stycznia 2012 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. „Monitor Polski” z 2012 roku, poz. 32.*

Uchwały Rady Państwa

- Uchwała Rady Państwa z dnia 13 kwietnia 1989 r. w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 21, poz. 111.*
- Uchwała Rady Państwa z dnia 21 kwietnia 1989 r. o zmianie uchwały w sprawie okręgów wyborczych dla wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz liczby, numerów i przeznaczenia mandatów w tych okręgach. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 22, poz. 116.*
- Uchwała Rady Państwa z dnia 12 czerwca 1989 r. w sprawie ponownego głosowania do mandatów nie obsadzonych z krajowej listy wyborczej. „Dziennik Ustaw” z 1989 roku, Nr 36, poz. 199.*

Postanowienia i zarządzenia Prezydenta RP

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1997 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1997 roku, Nr 79, poz. 764.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 października 1997 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 1997 roku, Nr 79, poz. 765.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 października 2001 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2001 roku, Nr 34, poz. 560.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2001 roku, Nr 37, poz. 601.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 19, poz. 333.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 maja 2004 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 19, poz. 334.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2004 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 22, poz. 388.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2004 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2004 roku, Nr 27, poz. 453.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2005 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 62, poz. 855.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2005 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 62, poz. 856.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 2005 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 66, poz. 928.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 października 2005 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2005 roku, Nr 66, poz. 929.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2006 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 48, poz. 517.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 10 lipca 2006 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 48, poz. 518.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-33-06 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 49, poz. 524.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 lipca 2006 r. nr 113-33-06 o powołaniu w skład Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2006 roku, Nr 49, poz. 525.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 listopada 2007 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 85, poz. 892.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 listopada 2007 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 85, poz. 902.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 87, poz. 945.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. o powołaniu Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej. „Monitor Polski” z 2007 roku, Nr 87, poz. 946.*
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 16 listopada 2007 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów. „Monitor Polski” z 2007, Nr 87, poz. 947.*

- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2011 r. o przyjęciu dymisji Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 101, poz. 1022.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 8 listopada 2011 r. o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 101, poz. 1023.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 102, poz. 1026.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 18 listopada 2011 r. o powołaniu w skład Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2011 roku, Nr 102, poz. 1027.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 września 2014 r. nr 1131-11-2014 o przyjęciu dymisji Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 803.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 września 2014 r. nr 1131-12-2014 o desygnowaniu Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 804.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-13-2014 o powołaniu Prezesa Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 805.
- Postanowienie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 września 2014 r. nr 1131-14-2014 o powołaniu w skład Rady Ministrów.* „Monitor Polski” z 2014 roku, poz. 806.
- Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 29 maja 1993 r. w sprawie rozwiązania Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.* „Monitor Polski” z 1993 roku, Nr 27, poz. 285.

Obwieszczenia Państwowej Komisji Wyborczej

- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 1989 r. o wynikach głosowania i wynikach wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 4 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 149.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 8 czerwca 1989 r. o wynikach głosowania i wynikach wyborów do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 4 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 150.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 1989 r. o wynikach ponownego głosowania i wynikach wyborów do Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 18 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 151.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 czerwca 1989 r. o wynikach ponownego głosowania i wynikach wyborów do Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej przeprowadzonych dnia 18 czerwca 1989 r.* „Monitor Polski” z 1989 roku, Nr 21, poz. 152.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 31 października 1991 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, przeprowadzonych w dniu 27 października 1991 r.* „Monitor Polski” z 1991 roku, Nr 41, poz. 288.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 7 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, zarządzonych na dzień 5 listopada 1995 r.* „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 126, poz. 604.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 20 listopada 1995 r. o wynikach głosowania i wyniku wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w drugiej turze głosowania, przeprowadzonej w dniu 19 listopada 1995 r.* „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 131, poz. 636.

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego

- Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 września 1995 r.*, Sygn. akt W. 1/95 w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 7 ustawy z dnia 29 kwietnia 1989 r. o Trybunale Konstytucyjnym. „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 111, poz. 539.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 stycznia 1996 r.*, Sygn. akt K. 18/95. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1996, Nr 1, poz. 1.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 lutego 1999 r.* Sygn. K. 25/98. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, Nr 2, poz. 23.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 kwietnia 1998 r.*, Sygn. K. 3/99. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 1999, Nr 4, poz. 73.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r.*, Sygn. akt Kpt 2/08. „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2009, Nr 5A, poz. 78.
- Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 9 grudnia 1995 r. o ważności wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dokonanego w dniu 19 listopada 1995 r.* „Dziennik Ustaw” z 1995 roku, Nr 144, poz. 708.

Literatura naukowa**Publikacje zwarte**

- ACKERMAN B.: *Przyszłość rewolucji liberalnej*. Przeł. H. GRZEGOŁOWSKA-KLARKOWSKA. Warszawa 1996.
- ÁGH A.: *The Politics of Central Europe*. London 1998.
- ALBERT A.: *Najnowsza historia Polski 1918–1980*. Londyn 1991.
- ALMOND G.A., VERBA S.: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Newbury Park 1989.
- Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*. Red. M. ŻURALSKA, aut.: O. KAZAŁSKA, J. MAŚNICKI, M. ŻURALSKA. Warszawa 2012.
- ANTOSZEWSKI A.: *Partie i systemy partyjne państw Unii Europejskiej na przełomie wieków*. Toruń 2009.
- ANTOSZEWSKI A.: *System polityczny RP*. Warszawa 2012.
- ANTOSZEWSKI A.: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*. Wrocław 2004.
- ANTOSZEWSKI A., HERBUT R.: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk 2001.
- ARYSTOTELES: *Polityka*. Przeł. L. PIOTROWICZ. Warszawa 2011.
- ASH T.G.: *The Magic Lantern. The Revolution of '89 Witnessed in Warsaw, Budapest, Berlin and Prague*. New York 1990.
- ASH T.G.: *W imieniu Europy. Niemcy i podzielony kontynent*. Przeł. S. KOWAŁSKI. Londyn 1996.
- BALICKI R.: *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*. Wrocław 2001.
- BANKOWICZ M., TKACZYŃSKI J.W.: *Oblicza współczesnego państwa*. Toruń 2003.
- BŁOK Z.: *Transformacja jako konwersja funkcji wewnętrznych na przykładzie Polski*. Poznań 2006.
- BLONDEL J.: *Comparative Government. An Introduction*. London 1995.

- BLONDEL J.: *Comparing Political Systems*. New York–Washington 1972.
- BOROWIEC P.: *Czas polityczny po rewolucji. Czas w polskim dyskursie politycznym po 1989 roku*. Kraków 2013.
- BORSKI M., GLAJCAR R., PRZYWORA B.: *Postępowanie ustawodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*. Sosnowiec–Katowice–Częstochowa 2015.
- BOŻYK S.: *Partie polityczne a Sejm RP*. Warszawa 2006.
- BRAUD Ph.: *Rozkosze demokracji*. Przeł. A. MATUSIAK. Warszawa 1995.
- BREMMER I.: *The J Curve. A New Way to Understand Why Nations Rise and Fall*. New York 2006.
- BUCKLEY S.: *The Prime Minister and Cabinet*. Edinburgh 2006.
- CHEIBUB J.A.: *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York 2009.
- CHMAJ M.: *Sejm „kontraktowy” w transformacji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 1996.
- CHMAJ M.: *Wolność tworzenia i działania partii politycznych. Studium porównawcze*. Olsztyn 2006.
- CHMIELEWSKI A.: *Dwie koncepcje jedności. Interwencje filozoficzno-polityczne*. Bydgoszcz–Wrocław 2006.
- CHMIELEWSKI P.: *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*. Warszawa 2011.
- CHODUBSKI A.: *Wstęp do badań politologicznych*. Gdańsk 2004.
- CHOŁAJ H.: *Wstęp do teorii transformacji*. Warszawa 2000.
- CHORAŻEWSKA A.: *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa 2008.
- CHRUŚCIAK R.: *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*. Warszawa 2009.
- CHRUŚCIAK R.: *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*. Warszawa 2013.
- CHRUŚCIAK R.: *Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów*. Warszawa 2002.
- CIAPAŁA J.: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa 1999.
- CODOGNI P.: *Okrągły Stół, czyli polski Rubikon*. Warszawa 2009.
- CODOGNI P.: *Wybory czerwcowe 1989 roku. U progu przemiany ustrojowej*. Warszawa 2012.
- CZARNECKI P.: *Autorytaryzm a demokracja. Przemiany ustrojowe w Polsce po roku 1989*. Warszawa 2009.
- DAHL R.A.: *Demokracja i jej krytycy*. Przeł. S. AMSTERDAMSKI. Kraków–Warszawa 1995.
- DAHL R.A., STINEBRICKNER B.: *Współczesna analiza polityczna*. Przeł. P.M. KAZIMIERCZAK. Warszawa 2007.
- DUDEK A.: *Historia polityczna Polski 1989–2012*. Kraków 2013.
- DUNAJ K.: *Weimarski model prezydentury*. Warszawa 2010.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Lublin 2003.
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Lublin 2012.
- EASTON D.: *A Systems Analysis of Political Life*. New York 1965.
- EHRlich S.: *Oblicza pluralizmów*. Warszawa 1985.
- ELGIE R.: *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford 2011.
- FLIS J.: *Złudzenia wyboru. Społeczne wyobrażenia i instytucjonalne ramy w wyborach do sejmiku i senatu*. Kraków 2014.

- FRANCISCO R.A.: *The Politics of Regime Transitions*. Boulder 2000.
- FUKUYAMA F.: *Historia ładu politycznego. Od czasów przedludzkich do rewolucji francuskiej*. Przeł. N. RADOMSKI. Poznań 2012.
- GARLICKI A.: *Karuzela. Rzecz o Okrągłym Stole*. Warszawa 2003.
- GARLICKI J., NOGA-BOGOMILSKI A.: *Kultura polityczna w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa 2004.
- GARLICKI L.: *Polskie prawo konstytucyjne, zarys wykładu*. Warszawa 2006.
- GILL G.: *Democracy and Post-Communism. Political Change in the Post-Communist World*. London 2002.
- GLAJCAR R.: *Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji w latach 1989–2000. Analiza porównawcza*. Toruń 2004.
- GÓRECKI D.: *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*. Łódź 1995.
- GRACZYK R.: *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*. Kraków–Warszawa 1997.
- GULCZYŃSKI M.: *Kreowanie demokracji, z dysput o celach i metodach polskiej transformacji*. Warszawa 2008.
- GULCZYŃSKI M.: *Panorama systemów politycznych świata*. Warszawa 2004.
- HABUDA L.: *Od PRL do Trzeciej Rzeczypospolitej i dalej... Liberalna demokracja i wolnorynkowa gospodarka. Dlaczego i jakie?* Toruń 2007.
- HABUDA L.: *Prawa i Sprawiedliwości Rzeczpospolita Polska. Aksjologia, ustrój, uprawianie polityki, obywatelskie społeczeństwo*. Opole 2010.
- HELD D.: *Modele demokracji*. Przeł. W. NOWICKI. Kraków 2010.
- HERBUT R.: *Teoria i praktyka funkcjonowania partii politycznych*. Wrocław 2002.
- HINICH M.J., MUNGER M.C.: *Analytical Politics*. Cambridge 1997.
- HOLZER J., BALÍK S.: *Postkomunistyczne reżimy niedemokratyczne. Badania nad przemianami teorii politycznej w okresie po transformacji ustrojowej*. Przeł. V. PETRILÁK. Kraków–Nowy Sącz 2009.
- HUNTINGTON S.: *Kim jesteśmy? Wyzwania dla amerykańskiej tożsamości narodowej*. Przeł. B. PIETRZYK. Kraków 2007.
- HUNTINGTON S.P.: *Trzecia fala demokracji*. Przeł. A. DZIURDZIK. Warszawa 1995.
- JANOWSKI K.B.: *Źródła i przebieg zmiany politycznej w Polsce (1980–1989). Studium historyczno-politologiczne*. Toruń 2003.
- JEDNAKA W.: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004.
- JENNINGS I.: *Cabinet Government*. Cambridge 1951.
- KOLCZYŃSKI M., MAZUR M.: *Wojna na wrażenia. Strategie polityczne i telewizja w kampaniach wyborczych 2005 r. w Polsce*. Warszawa 2007.
- KRAUZ-MOZER B.: *Teorie polityki. Założenia metodologiczne*. Warszawa 2005.
- KUBIN T.: *Legitymizacja systemu instytucjonalnego Unii Europejskiej*. Katowice 2014.
- KUCA G.: *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP z 1997 roku*. Warszawa 2014.
- KUCIŃSKI J.: *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w projektach Konstytucji RP z lat 2004–2005*. Warszawa 2006.
- KUCIŃSKI J.: *Z zagadnień współczesnej demokracji politycznej*. Warszawa 2005.
- KUCZYŃSKA A.: *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*. Toruń 2008.

- LANDWEHR C.: *Political Conflict and Political Preferences. Communicative Interaction between Facts, Norms and Interests*. Colchester 2009.
- LANE J.-E., ERSSON S.: *The New Institutional Politics. Performance and Outcomes*. London 2000.
- LEVITSKY S., WAY L.: *Competitive Authoritarianism. Hybrid Regimes After the Cold War*. New York 2010.
- LIJPHART A.: *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945–1990*. Oxford 1995.
- LIJPHART A.: *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance Thirty-Six Countries*. New Haven–London 1999.
- LINZ J.J.: *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder–London 2000.
- LINZ J.J., STEPAN A.: *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore–London 1996.
- LUDWIKOWSKI R.R.: *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń 2000.
- MALCOLMSON P., MYERS R.: *The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada*. Toronto 2009.
- MAŁAJNY R.M.: *Amerykański prezydenccjalizm*. Warszawa 2012.
- MAŁAJNY R.M.: *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*. Katowice 1985.
- MAŁAJNY R.M.: *Trzy teorie podzielonej władzy*. Katowice 2003.
- MAŁKIEWICZ A.: *Wybory czerwcowe 1989*. Warszawa 1994.
- MARCH J.G., OLSEN J.P.: *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Przeł. D. SIELSKI. Warszawa 2005.
- MARSZAŁEK-KAWA J.: *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*. Warszawa 2012.
- MATYJA R.: *Państwo czyli kłopot*. Kraków 2009.
- MATYJA R.: *Rywalizacja polityczna w Polsce*. Kraków–Rzeszów 2013.
- MATYNIA E.: *Demokracja performatywna*. Wrocław 2008.
- MICHTA A.A.: *The Government and Politics of Postcommunist Europe*. Westport 1994.
- MILLARD F.: *Democratic Elections in Poland, 1991–2007*. London–New York 2010.
- MILLARD F.: *Polish Politics and Society*. London 1999.
- MILLARD F.: *The Anatomy of the New Poland: Post-Communist Politics in Its First Phase*. Aldershot 1994.
- MOJAK R.: *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin 1995.
- MOJAK R.: *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin 2007.
- MOJSIEWICZ Cz.: *Rozmowy o polskiej politologii*. Toruń 2005.
- MONTESKIUSZ: *O duchu praw*. Przeł. T. BOY-ŻELEŃSKI. Kęty 1997.
- MORAWSKI W.: *Zmiana instytucjonalna. Społeczeństwo. Gospodarka. Polityka*. Warszawa 1998.
- NALEWAJKO E.: *Protopartie i protosystem? Szkic do obrazu polskiej wielopartyjności*. Warszawa 1997.
- NEUSTADT R.E.: *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York 1960.
- NOCOŃ J., LASKA A.: *Teoria polityki. Wprowadzenie*. Warszawa 2005.
- NORRIS P.: *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?* New York 2008.
- NORTH D.C.: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge 1990.

- NOWOTARSKI B.: *Jak budować, a jak burzyć demokracje? Studia nad konsolidacją nowych demokracji w XX i XXI wieku*. Warszawa 2012.
- O'DONNELL G., SCHMITTER Ph.C.: *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore–London 1986.
- OFFE C.: *Drogi transformacji. Doświadczenia wschodnioeuropejskie i wschodnioniemieckie*. Przeł. Z. PUCEK. Warszawa–Kraków 1999.
- OKRZESIK J.: *Polski Senat. Studium politologiczne*. Warszawa 2008.
- OLSON D.M.: *Demokratyczne instytucje legislacyjne. Ujęcie porównawcze*. Przeł. J.S. KUGLER. Warszawa 1998.
- OPALIŃSKI B.: *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*. Warszawa 2012.
- OST D.: *Kłeska „Solidarności”. Gniew i polityka w postkomunistycznej Europie*. Przeł. H. JANKOWSKA. Warszawa 2007.
- PATYRA S.: *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2001.
- PETERS B.G.: *Institutional Theory in Political Science*. London 2005.
- PETERS B.G., HUNOLD CH.: *European Politics Reconsidered*. New York 1999.
- PIASECKI A.K.: *Referenda w III RP*. Warszawa 2005.
- PIASECKI A.K.: *Wybory parlamentarne, samorządowe, prezydenckie 1989–2002*. Toruń 2004.
- PIETRAŚ Z.J.: *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków 1998.
- PODGÓRECKI A.: *Polish Society*. Westport 1994.
- POPŁAWSKA E.: *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*. Warszawa 1995.
- POPPER K.: *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*. New York 1962.
- POWELL JR. G.B.: *Wybory jako narzędzie demokracji. Koncepcje większościowe i proporcjonalne*. Przeł. M. CZEKAŃSKI. Warszawa 2006.
- PRÓCHNIK A.: *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej. Zarys dziejów politycznych*. Warszawa 1983.
- PRZEWORSKI A.: *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge 1991.
- PUŁŁO A.: *Ustroje państw współczesnych*. Warszawa 2006.
- PUTNAM R.D.: *Demokracja w działaniu. Tradycje obywatelskie we współczesnych Włoszech*. Przeł. J. SZACKI. Kraków, Warszawa 1995.
- PYTLIK B.: *Naczelne organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu*. Warszawa 2005.
- RACIBORSKI J.: *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego 1989–1995*. Warszawa 1997.
- ROSKIN M.G., CORD R.L., MEDEIROS J.A., JONES W.S.: *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Przeł. H. JANKOWSKA. Poznań 2001.
- ROSTWOROWSKI E.: *Historia powszechna, wiek XVIII*. Warszawa 1994.
- ROTHSCHILD J.: *East Central Europe between the Two World Wars*. Seattle 1998.

- RYDLEWSKI G.: *Rządzenie koalicyjne w Polsce (Bilans doświadczeń lat dziewięćdziesiątych)*. Warszawa 2000.
- SANFORD G.: *Democratic Government in Poland. Constitutional Politics since 1989*. Basingstoke 2002.
- SARTORI G.: *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York 1997.
- SARTORI G.: *Teoria demokracji*. Przeł. P. AMSTERDAMSKI, D. GRINBERG. Warszawa 1994.
- SCHUMPETER J.A.: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Przeł. M. RUSIŃSKI. Warszawa 1995.
- SCZANIECKI M.: *Powszechna historia państwa i prawa*. Warszawa 2007.
- SEDELIUS T.: *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers. Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Örebro 2006.
- SHUGART M.S., CAREY J.M.: *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York 1992.
- SIEKLUCKI D.: *Partie lewicy i centrolewicy w polskim systemie partyjnym. Aktywność SLD, PSL i UP na polskiej scenie politycznej*. Kraków 2006.
- SKACH C.: *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton 2005.
- SKÓRZYŃSKI J.: *Rewolucja Okrągłego Stołu*. Kraków 2009.
- SKRZYPIŃSKI D.: *Władza sądownicza w procesie transformacji polskiego systemu politycznego. Studium politologiczne*. Wrocław 2009.
- SŁOMKA T.: *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*. Warszawa 2005.
- SOKÓŁ W.: *Geneza i ewolucja systemów wyborczych w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*. Lublin 2007.
- SOKÓŁ W.: *Legitymizacja systemów politycznych*. Lublin 1997.
- SROKA A.M.: *Rozliczalność w badaniach jakości demokracji (na przykładzie Polski i Hiszpanii)*. Warszawa 2014.
- STELMACH A.: *Zmiana i stabilność w systemie politycznym współczesnej Rosji*. Poznań 2003.
- STEMBROWICZ J.: *Rząd w systemie parlamentarnym*. Warszawa 1982.
- SYLWESTRZAK A.: *Historia doktryn politycznych i prawnych*. Warszawa 1995.
- SZCZEPAŃSKI D.: *Unia Wolności. Założenia programowe i działalność (1994–2005)*. Rzeszów 2013.
- SZELIGA Z.: *Odpowiedzialność parlamentarzystów, Prezydenta, Rady Ministrów oraz jej członków w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*. Lublin 2003.
- SZYMANEK J.: *Arbitraż polityczny głowy państwa*. Warszawa 2009.
- SZYMANEK J.: *Tradycje konstytucyjne. Szkice o roli ustawy zasadniczej w społeczeństwie demokratycznym*. Warszawa 2006.
- ŚPIEWAK P.: *Obietnice demokracji*. Warszawa 2004.
- TARAS R.: *Consolidating Democracy in Poland*. Boulder 1995.
- TATARKIEWICZ W.: *Historia filozofii. T. 2: Historia nowożytna do roku 1830*. Warszawa 1993.
- TREMBICKA K.: *Okrągły Stół w Polsce, studium o porozumieniu politycznym*. Lublin 2003.
- TSEBELIS G.: *Veto Players. How Political Institutions Work?* New Jersey 2002.
- TURSKA-KAWA A.: *Determinanty chwiejności wyborczej*. Katowice 2015.

- TURSKA-KAWA A.: *Osobowościowe uwarunkowania zachowań wyborczych. Studium województwa śląskiego*. Toruń 2013.
- UJAZDOWSKI K.M.: *Batalia o instytucje*. Kraków 2008.
- VON BEYME K.: *Współczesne teorie polityczne*. Przeł. J. ŁOZIŃSKI. Warszawa 2005.
- WEBER M.: *Polityka jako zawód i powołanie*. Przeł. A. KOPACKI, P. DYBEL. Kraków, Warszawa 1998.
- WIATR J.J.: *Europa pokomunistyczna, przemiany państw i społeczeństw po 1989 roku*. Warszawa 2006.
- WIATR J.J.: *Krótki Sejm. Wszystko o Parlamentarnym Klubie SLD*. Warszawa 1993.
- WIATR J.J.: *Przywództwo polityczne. Studium politologiczne*. Łódź 2008.
- WIATR J.J.: *Socjologia wielkiej przemiany*. Warszawa 1999.
- WITKOWSKI Z.: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*. Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- WOJNICKI J.: *Trudna droga do demokracji. Europa Środkowo-Wschodnia po 1989 roku*. Warszawa 2002.
- WOJTASIK W.: *Funkcje wyborów w III Rzeczypospolitej. Teoria i praktyka*. Katowice 2012.
- WOŁEK A.: *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*. Warszawa 2004.
- ZALEŚNY J.: *Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego*. Warszawa 1999.
- ZUBA K.: *Polska scena polityczna. Ciągłość i zmiana*. Warszawa 2012.
- ZWIERZCHOWSKI E.: *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych (skrypt dla studentów II roku wydziałów prawa)*. Katowice 1992.
- ŻUKIEWICZ P.: *Przywództwo prezydenckie w państwach Europy Środkowej i Wschodniej po 1989 roku. Analiza porównawcza*. Toruń 2013.

Artykuły w czasopismach specjalistycznych

- ĀGH A.: *Processes of Democratization in the East Central European and Balkan States: Sovereignty-Related Conflicts in the Context of Europeanization*. "Communist and Post-Communist Studies" 1999, Vol. 32, no 3.
- ALVAREZ M., CHEIBUB J.A., LIMONGI F., PRZEWORSKI A.: *Classifying Political Regimes*. "Studies in Comparative International Development" 1996, Vol. 31, no 2.
- ANTOSZEWSKI A.: *Metoda porównawcza w badaniach nad demokracją*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2001, nr 1.
- ANTOSZEWSKI A.: *Metodologiczne aspekty badań nad współczesnymi systemami politycznymi*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1.
- ANTOSZEWSKI A.: *Wyboista droga ku demokracji i autorytaryzmowi w świecie pokomunistycznym*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 16.
- ANTOSZEWSKI A.: *Wybory „otwierające” a rozwój systemów partyjnych Europy Środkowej i Wschodniej*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, Vol. 22.
- BÄCKER R.: *„Okrągły Stół” – od totalitaryzmu do demokracji?* „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2009, Vol. 22.
- BAHRO H.H.: *Virtues and Vices of Semi-Presidential Government*. "Journal of Social Sciences and Philosophy" 1999, Vol. 11, no 1.

- BAŁABAN A.: *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- BARBER J.D.: *Classifying and Predicting Presidential Styles: Two „Weak” Presidents*. “Journal of Social Issues” 1968, Vol. 24, no 3.
- BAYLIS T.A.: *Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe*. “Communist and Post-Communist Studies” 2007, Vol. 40, no 1.
- BAYLIS T.A.: *Presidents versus Prime Ministers. Shaping Executive Authority in Eastern Europe*. “World Politics” 1996, Vol. 48, no 3.
- BELIAEV M.V.: *Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies*. “Comparative Political Studies” 2006, Vol. 39, no 3.
- BENOIT K., HAYDEN J.: *Institutional Change and Persistence: The Evolution of Poland’s Electoral System, 1989–2001*. “The Journal of Politics” 2004, Vol. 66, no 2.
- BERGMAN T.: *Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism*. “Scandinavian Political Studies” 1993, Vol. 16, no 4.
- BORMANN N.-Ch., GOLDER M.: *Democratic Electoral Systems around the World, 1946–2011*. “Electoral Studies” 2013, Vol. 32, no 2.
- BRZEZINSKI M.F.: *Constitutionalism and Post-Communist Polish Politics*. “Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Review” 1998, Vol. 20, no 3.
- CAREY J.M.: *Constitutional Choices and the Performance of Presidential Regimes*. “Journal of Social Sciences and Philosophy” 1999, Vol. 11, no 1.
- CAREY J., REYNOLDS A.: *Parties and Accountable Government in New Democracies*. “Party Politics” 2007, Vol. 13, no 2.
- CAROTHERS T.: *The End of Transition Paradigm*. “Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, no 1.
- CHEIBUB J.A.: *Making Presidential and Semi-Presidential Constitutions Work*. “Texas Law Review” 2009, Vol. 87.
- CHEIBUB J.A., ELKINS Z., GINSBURG T.: *Beyond Presidentialism and Parliamentarism*. “British Journal of Political Science” 2014, Vol. 44, no 3.
- CHEIBUB J.A., LIMONGI F.: *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. “Annual Review of Political Science” 2002, Vol. 5.
- CHEIBUB J.A., LIMONGI F.: *From Conflict to Coordination: Perspectives on the Study of Executive-Legislative Relations*. “Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos” 2010, Vol. 1, no 1.
- CHRUŚCIAK R.: *Mała konstytucja z 1992 r.* „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5(82).
- CHRZANOWSKI D., ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI W.: *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*. „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25).
- CIAPALA J.: *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*. „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3(20).
- COLEMAN J.S.: *Racjonalna rekonstrukcja społeczeństwa*. Przeł. H. GRZEGOŁOWSKA-KŁARKOWSKA. „Studia Socjologiczne” 1993, nr 1.
- COLLIER D., ADCOCK R.: *Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts*. “The Annual Review of Political Science” 1999, Vol. 2.
- COLLIER D., LEVITSKY S.: *Democracy with Adjectives. Conceptual Innovation in Comparative Research*. “World Politics” 1997, Vol. 49, no 3.

- COLOMER J.M.: *Introduction: Disequilibrium Institutions and Pluralistic Democracy*. "Journal of Theoretical Politics" 2001, Vol. 13(3).
- COLOMER J.M., PASCUAL M.: *The Polish Games of Transition*. "Communist and Post-Communist Studies" 1994, Vol. 27, no 3.
- CSANÁDI M.: *Wpływ dziedzictwa systemu partii-państwa na proces transformacji*. Przeł. E. BALCEREK. „Studia Polityczne” 1997, nr 7.
- CZARNY P.: *Mała konstytucja z 1947 r. a polska tradycja konstytucyjna*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5(82).
- DEARLOVE J.: *Bringing the Constitution Back In: Political Science and the State*. "Political Studies" 1989, Vol. 37.
- DE RAADT J.: *Contestable Constitutions: Political Conflict over Ambiguous Executive-Legislative Arrangements in Central Europe*. "Communist and Post-Communist Studies" 2009, Vol. 42, no 1.
- DIAMOND L.: *Is the Third Wave Over?* "Journal of Democracy" 1996, Vol. 7, no 3.
- DIAMOND L.: *Thinking about Hybrid Regimes*. "Journal of Democracy" 2002, Vol. 13, no 2.
- DONNORUMMO R.: *Poland's Political and Economic Transition*. "East European Quarterly" 1994, Vol. 28, no 2.
- DROSIK A.: *Polityka kryzysu, czyli kreowanie rzeczywistości kryzysowej. Studium przypadku: Prawa i Sprawiedliwości gra przyspieszonymi wyborami (2005–2006)*. „Naukowy Przegląd Dziennikarski” 2010, nr 3.
- DUNLEAVY P., RHODES R.A.W.: *Core Executive Studies in Britain*. "Public Administration" 1990, Vol. 68, no 1.
- DUVERGER M.: *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. "European Journal of Political Research" 1980, Vol. 8, no 2.
- DZIAŁOCHA K.: *Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 roku*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- DZIAŁOCHA K.: *Uwagi do opinii Pawła Sarneckiego nt. terminu uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8).
- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Odpowiedzialność polityczna rządu w III Rzeczypospolitej Polskiej i V Republice Francuskiej*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2/3.
- EASTON D.: *An Approach to the Analysis of Political Systems*. "World Politics" 1957, Vol. 9, no 3.
- ELGIE R.: *A Fresh Look at Semipresidentialism. Variations on a Theme*. "Journal of Democracy" 2005, Vol. 16, no 3.
- ELGIE R.: *Duverger, Semi-Presidentialism and the Supposed French Archetype*. "West European Politics" 2009, Vol. 32, no 2.
- ELGIE R.: *Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes*. "Political Studies" 1997, Vol. 45, no 2.
- ELGIE R.: *Semi-Presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990–2008*. "Government and Opposition" 2010, Vol. 45, no 1.
- ELGIE R.: *Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations*. "Political Studies Review" 2004, Vol. 2.

- ELGIE R., McMENAMIN I.: *Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism*. "Political Studies" 2011, Vol. 59, no 3.
- ELKINS Z.: *Diffusion and the Constitutionalization of Europe*. "Comparative Political Studies" 2010, Vol. 43, no 8–9.
- ELKINS Z., GINSBURG T., BLOUNT J.: *The Citizen as Founder: Public Participation in Constitutional Approval*. "Temple Law Review" 2008, Vol. 81, no 2.
- FILIPIAK T.: *Ład społeczny: kultura państwowa – elit politycznych i kultura obywatelska*. W: *Przywództwo polityczne*. „Studia Politologiczne” Vol. 5. Red. T. BODIO. Warszawa 2001.
- FISH M.S.: *Stronger Legislatures, Stronger Democracies*. "Journal of Democracy" 2006, Vol. 17, no 1.
- FRANKIEWICZ A.: *Kontrasygnata jako wyznacznik systemu rządów*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3.
- FRYE T.: *A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies*. "Comparative Political Studies" 1997, Vol. 30.
- GASIOROWSKI M.J., POWER T.J.: *The Structural Determinants of Democratic Consolidation. Evidence From the Third World*. "Comparative Political Studies" 1998, Vol. 31, no 6.
- GEBETHNER S.: *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (porównawcza analiza politologiczna)*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 7–8.
- GLAJCAR R.: *Egzekutywa we współczesnych reżimach demokratycznych*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2013, Vol. 38.
- GLAJCAR R.: *Model of Election of the Head of State of the Third Polish Republic – Balancing between Institutional Coherence and Political Pragmatism*. W: "Political Preferences" Vol. 4. Eds. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2013.
- GLAJCAR R.: *Polski Kościół w dobie transformacji systemowej*. „Roczniki Administracji i Prawa” 2012, R. 12.
- GLAJCAR R.: *Reguły rywalizacji wyborczej a interesy partii politycznych – o konsekwencjach zmiany systemu wyborczego do Senatu RP w 2011 roku*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, Vol. 35.
- GLAJCAR R., WOJTASIK W.: *Institutional Determinants of Political Rivalry for Leadership between the President and the Prime Minister of the Republic of Poland during the Third Cohabitation*. „Politické Vedy” 2013, Vol. 16, no 2.
- GÓRECKI D.: *Ewolucja przepisów dotyczących trybu wyboru prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym*. „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 2(14).
- GRANAT M.: *Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- GRANAT M.: *Weto prezydenta wobec ustawy a zasada dyskontynuacji prac Sejmu*. „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 2001, nr 4(45).
- GRZYBOWSKI M.: *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające*. „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1(9).
- HALL P.A., TAYLOR R.C.R.: *Political Science and the Three New Institutionalisms*. "Political Studies" 1996, Vol. 44, no 5.
- HAMAN J.: *Teoria gier jako narzędzie politologa*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2012, Vol. 36.

- HELMS L.: *Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies*. "Government and Opposition" 2004, Vol. 39, no 1.
- IMMERGUT E.M., ANDERSON K.M.: *Historical Institutionalism and West European Politics*. "West European Politics" 2008, Vol. 31, nos 1–2.
- INGRAM P., SILVERMAN B.S.: *Introduction: The New Institutionalism in Strategic Management*. In: "Advances in Strategic Management" Vol. 19: *The New Institutionalism in Strategic Management*. Eds. P. INGRAM, B.S. SILVERMAN. Oxford 2002.
- IWANEK J.: *Standardization of Modern Democracy*. W: „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 13. Red. J. IWANEK, R. GLAJCAR. Katowice 2014.
- JAROSZ Z.: *Uwagi nt. terminu uchwalenia ustawy budżetowej w związku z prawem Prezydenta do rozwiązywania Sejmu*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8).
- JASKIERNIA J.: *Kluczowe pojęcia i kategorie poznawcze w prawie konstytucyjnym porównawczym i w nauce o systemach politycznych*. „Athenaeum. Political Science” 2008, Vol. 20.
- KACPERSKI K.: *Problematyka systemu wyborczego do Sejmu i Senatu w programach polskich partii politycznych od Paktu lanckorońskiego do przewrotu majowego*. „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1(96).
- KACZMAREK B.: *Przywódstwo polityczne a przywództwo organizacyjne*. W: *Przywódstwo polityczne*. Red. T. BODIO. Warszawa 2001.
- KALYVAS S.N.: *The Decay and Breakdown of Communist One-Party Systems*. "The Annual Review of Political Science" 1999, Vol. 2.
- KARL T.L.: *Dilemmas of Democratization in Latin America*. "Comparative Politics" 1990, Vol. 23, no 1.
- KARP J., SZYMANEK J.: *Profesjonalizacja parlamentarnych prac ustawodawczych*. „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5(94).
- KARWAT M.: *Metodologiczne przewartościowania politologów*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1.
- KEY JR. V.O.: *A Theory of Critical Elections*. "The Journal of Politics" 1955, Vol. 17, no 1.
- KIEROŃCZYK P.: *Problem legalności konstytucji kwietniowej w świetle koncepcji „restytucji niepodległości”*. „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni” 2009, z. 12.
- KIMITAKA M.: *Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia*. "Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization" 2006, Vol. 14, no 3.
- KITSCHOLT H.: *Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?* "American Political Science Review" 1992, Vol. 86, no 4.
- KOLASA J.: *Odzyskanie przez Polskę niepodległości w 1918 r. w świetle prawa międzynarodowego*. „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 5(88).
- KOROBOWICZ A.: *Pierwsze miesiące niepodległości – kształtowanie ustroju i prawotwórstwo*. „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 1(30).
- KOSIKOWSKI C.: *Odmienności w tworzeniu ustawy budżetowej*. „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 4(27).
- KRASTEV I.: *Paradoxes of the New Authoritarianism*. "Journal of Democracy" 2011, Vol. 22, no 2.

- KREPPPEL A.: *Executive-Legislative Relations and Legislative Agenda Setting in Italy: From Leggere to Decreti and Deleghe*. "Bulletin of Italian Politics" 2009, Vol. 1, no 2.
- KROUWEL A.: *Measuring Presidentialism and Parliamentarism. An Application to Central and East European Countries*. "Acta Politica" 2003, Vol. 38, no 4.
- KRUK M.: *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*. „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2(25).
- KULESZA W.T.: *Ustawa konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 roku*. „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 2(67).
- LAAKSO M., TAAGEPERA R.: „Effective” Number of Parties. A Measure with Application to West Europe. "Comparative Political Studies" 1979, Vol. 12, no 1.
- LIJPHART A.: *Constitutional Design for Divided Societies*. "Journal of Democracy" 2004, Vol. 15, no 2.
- LINZ J.J.: *Zagrożenia systemu prezydenckiego*. Przeł. B. KOPEĆ. „Res Publica” 1990, nr 12.
- MAGNI-BERTON R.: *Reassessing Duvergerian Semi-Presidentialism: An Electoral Perspective*. "Comparative European Politics" 2013, Vol. 11, no 2.
- MAGUŚ W.: *Prezydenckie prawybyry w Platformie Obywatelskiej jako przykład politycznego show*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2012, nr 2.
- MAHONEY J.: *Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective*. "Studies in Comparative International Development" 2001, Vol. 36, no 1.
- MAINWARING S.: *Presidentialism in Latin America*. "Latin American Research Review" 1990, Vol. 25, no 1.
- MAJCHROWSKI J.: *Ordynacje wyborcze do Sejmu w procesie krystalizacji systemu partyjnego w Polsce*. „Studia Iuridica” 1998, t. 36.
- MARCH J.G., OLSEN J.P.: *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. "The American Political Science Review" 1984, Vol. 78, no 3.
- MARCZEWSKA-RYTKO M.: *Dylematy badań politologicznych w epoce wyzwań globalizacyjnych*. „Studia Nauk Politycznych” 2004, nr 1.
- MATERSKA-SOSNOWSKA A.: *Geneza Okrągłego Stołu*. „Społeczeństwo i Polityka” 2009, nr 3(20).
- MATYJA R.: *Konstytucyjne relikty transformacji. Rywalizacja polityczna a kształtowanie się instytucji ustrojowych*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- MATYJA R.: *Model instytucjonalny 1989 – próba rekonstrukcji*. „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92).
- MAŻEWSKI L.: *Władza na własność. W pięćdziesiątą rocznicę wejścia w życie konstytucji kwietniowej*. „Znak” 1985, nr 9–10 (370–371).
- McFAUL M.: *Transitions from Postcommunism*. "Journal of Democracy" 2005, Vol. 16, no 3.
- MCGREGOR J.: *The Presidency in East Central Europe*. "RFE/RL Research Report" 1994, Vol. 3, no 2.
- McQUIRE K.A.: *President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semipresidential Regimes: Comparing the French and Russian Models*. "Texas International Law Journal" 2012, Vol. 47, no 2.
- MISZTAŁ B.: *Polityczna zmiana w Europie Wschodniej: próba interpretacji socjologicznej*. „Studia Socjologiczne” 1994, nr 2(133).

- MOE T.M., CALDWELL M.: *The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems*. "Journal of Institutional and Theoretical Economics" 1994, Vol. 150, no 1.
- MOJAK R.: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy tworzenia rządu w Polsce (prolegomena)*. „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 5(52).
- MORDWIŁKO J.: *Odpowiedzialność ministra – Szefa Urzędu Rady Ministrów za działalność w okresie od 30 maja do 14 października 1993 r.* „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz. Ekspertyzy i Opinie Prawne” 1994, nr 1(11).
- MUNCK G.L., VERKUILEN J.: *Conceptualizing and Measuring Democracy. Evaluating Alternative Indices*. "Comparative Political Studies" 2002, Vol. 35, no 1.
- NOWAK E.: *Ustanawianie agendy politycznej (policy agenda-setting) jako nurt badań politologicznych*. „Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne” 2014, Vol. 43.
- O'DONNELL G.: *Delegative Democracy*. "Journal of Democracy" 1994, Vol. 5, no 1.
- ODROWĄŻ-SYPNIEWSKI W.: *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*. „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 1(48).
- PASQUINO G.: *Semi-Presidentialism: A Political Model at Work*. "European Journal of Political Research" 1997, Vol. 31, no 1.
- PIERSON P.: *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. "American Political Science Review" 2000, Vol. 94, no 2.
- PIETRZAK M.: *Konstytucja z 17 marca 1921 r. z perspektywy 80 lat*. „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2(43).
- PIOTROWSKI R.: *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81).
- PROTSYK O.: *Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism*. "Political Studies" 2006, Vol. 54, no 2.
- PROTSYK O.: *Politics of Intraexecutive Conflict in Semipresidential Regimes in Eastern Europe*. "East European Politics and Societies" 2005, Vol. 19, no 2.
- PUŁŁO A.: „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3.
- RACIBORSKI J.: *Obywatel czasu transformacji – niespełnione nadzieje*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. 71, z. 2.
- RACIBORSKI J.: *Teoria demokracji a reguły wyborów*. „Nauka” 2006, nr 3.
- RIGGS F.W.: *Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy*. "International Political Science Review" 1997, Vol. 18, no 3.
- RIGGS F.W.: *The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices*. "International Political Science Review" 1988, Vol. 9, no 4.
- ROSE R.: *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*. "West European Politics" 1991, Vol. 14, no 2.
- ROSZKOWSKI W., KOFMAN J.: *Transformacja w Polsce*. „Studia Polityczne” 1997, nr 7.
- RUSTOW D.A.: *Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Model*. "Comparative Politics" 1970, Vol. 2, no 3.
- SARNECKI P.: *Ekspertyza na temat: Kontrasygnata i brak kontrasygnaty w świetle Małej konstytucji na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 3(7).

- SARNECKI P.: *Termin uchwalenia budżetu w związku z prawem Prezydenta RP do rozwiązania Sejmu*. „Przegląd Sejmowy” 1994, nr 4(8).
- SARNECKI P.: *Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r.* „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92).
- SARNECKI P.: *Władza wykonawcza w Małej Konstytucji*. „Państwo i Prawo” 1995, z. 7.
- SCHLEITER P., MORGAN-JONES E.: *Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets*. “Comparative Political Studies” 2010, Vol. 43, no 11.
- SEDELIUS T., EKMAN J.: *Intra-Executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. “Government and Opposition” 2010, Vol. 45, no 4.
- SEDELIUS T., MASHTALER O.: *Two Decades of Semi-Presidentialism: Issues of Intra-Executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991–2011*. “East European Politics” 2013, Vol. 29, no. 2.
- SEIDLER G.L.: *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*. „Państwo i Prawo” 1989, z. 12.
- SHUGART M.S.: *Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns*. “French Politics” 2005, Vol. 3.
- SIAROFF A.: *Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidential and Parliamentary Distinction*. “European Journal of Political Research” 2003, Vol. 42.
- SIEMIŃSKI F.: *Czy ustrój Francji może być dla nas wzorem?* „Dziś. Przegląd Społeczny” 1992, nr 8(23).
- SKACH C.: *Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy*. “Constitutional Political Economy” 2005, Vol. 16.
- SKACH C.: *The “Newest” Separation of Powers: Semipresidentialism*. “International Journal of Constitutional Law” 2007, Vol. 5, no 1.
- SKOTNICKI K.: *Ogólna charakterystyka trybu uchwalenia i postanowień Ordynacji wyborczej do Sejmu RP i do Senatu RP z 12 kwietnia 2001 r.* „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 4(45).
- SŁOMKA T.: *Egzekutywa w III Rzeczypospolitej: Mechanizmy i wzajemne relacje (zarys problemu)*. „Społeczeństwo i Polityka” 2010, nr 1(10).
- SŁOMKA T.: *Socjalistyczna demokracja parlamentarna: granice porozumienia ustrojowego w 1989 r.* W: *Czas próby. Polski przełom polityczny roku 1989*. Red. A. MATERSKA-SOSNOWSKA, T. SŁOMKA. Warszawa 2009.
- SOKAŁA A.: *Wybory parlamentarne – czerwiec 1989 r.* „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 3(92).
- SOKOLEWICZ W.: *Rozdzielone, lecz czy równe? Legislatura i egzekutywa w Małej konstytucji 1992 roku*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1.
- STEPAN A., SKACH C.: *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism*. “World Politics” 1993, Vol. 46, no 1.
- SYDORCHUK O.: *The Impact of Semi-Presidentialism on Democratic Consolidation in Poland and Ukraine*. “Demokratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization” 2014, Vol. 22, no 1.
- SZYMANEK J.: *Modele systemów rządów (wstęp do analizy porównawczej)*. „Studia Prawnicze” 2005, nr 3(165).

- SZYMANEK J.: *Parlamentarny proces podejmowania decyzji. Analiza politologiczna*. „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 3(110).
- SZYMANEK J.: *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*. „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1(78).
- SZYMANEK J.: *Zasada reprezentacji w nowej i ponowoczesnej polityce. Zagadnienia do dyskusji*. „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2014, nr 17.
- TAVITS M.: *Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies*. “British Journal of Political Science” 2008, Vol. 38, no 1.
- THELEN K.: *Historical Institutionalism in Comparative Politics*. “The Annual Review of Political Science” 1999, Vol. 2.
- VAROL O.O.: *Temporary Constitutions*. “California Law Review” 2014, Vol. 102, no 2.
- VERCESI M.: *Cabinets and Decision-Making Processes: Re-Assessing the Literature*. “Journal of Comparative Politics” 2012, Vol. 5, no 2.
- VESER E.: *Semi-Presidentialism – Duverger’s Concept – A New Political System Model*. “Journal of Social Sciences and Philosophy” 1999, Vol. 11, no 1.
- WIATR J.J.: *President in the Polish Parliamentary Democracy*. „Politička misao” 2000, Vol. 37, no 5.
- WILGA W.: *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*. „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4(16).
- WINCZOREK P.: *Subiektywne spojrzenie na przemiany ustrojowe lat 1989–2009*. „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, R. 71, z. 2.
- WOJNICKI J.: *Pozycja Prezesa Rady Ministrów (w świetle konstytucji z 1997 r. oraz praktyki konstytucyjnej)*. W: *Mechanizmy sprawowania władzy*. „Studia Politologiczne” T. 18. Red. J. ZALEŚNY, J. BŁUSZKOWSKI. Warszawa 2010.
- WOJTASIK W.: *Parliamentary Elections in Poland 1989–2011*. W: „Studia Politicae Universitatis Silesiensis”. T. 13. Red. J. IWANEK, R. GLAJCAR. Katowice 2014.
- WOJTASIK W.: *Preferencje ustrojowe jako czynnik dyskrepancyjny identyfikacji ideologicznych i partyjnych*. „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2011, nr 2.
- WOLDENDORP J., KEMAN H., BUDGE I.: *Party Government in 20 Democracies: An Update (1990–1995)*. “European Journal of Political Research” 1998, Vol. 33, no 1.
- ZAKARIA F.: *The Rise of Illiberal Democracy*. “Foreign Affairs” 1997, Vol. 76, no 6.

Artykuły w publikacjach zbiorowych

- ADAMS J.: *Myśli o rządzie*. Przeł. A. JARACZEWSKI. W: *Historia idei politycznych, wybór tekstów*. T. 2. Oprac. S. FILIPOWICZ, A. MIELCZAREK, K. PIELIŃSKI, M. TAŃSKI. Warszawa 1999.
- ALBERSKI R.: *Mała stabilizacja? Zachowania wyborcze polskiego elektoratu w elekcji sejmowej 2011 roku*. W: *Wybory parlamentarne 2011*. Red. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2012.
- ALBERSKI R.: *Wpływ systemu wyborczego na proces zmiany systemu partyjnego w Polsce w latach 1991–2007*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009.
- ALBERSKI R.: *Wybory prezydenckie w Polsce w latach 1989–2000 i ich funkcje polityczne*. W: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 2002.

- ALBERSKI R., JEDNAKA W.: *Wybory prezydenckie i parlamentarne – jedność czy różnorodność funkcji politycznych?* W: *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 1994.
- ANTOSZEWSKI A.: *Ewolucja systemu wyborczego do Sejmu*. W: *Demokratyzacja w III Rzeczypospolitej*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 2002.
- ANTOSZEWSKI A.: *Forma rządu*. W: *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1998.
- ANTOSZEWSKI A.: *Instytucje władzy ustawodawczej i wykonawczej*. W: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1999.
- ANTOSZEWSKI A.: *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997.
- ANTOSZEWSKI A.: *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*. W: *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*. Red. Z. KIEŁMIŃSKI, J. SZYMANEK. Warszawa 2013.
- ANTOSZEWSKI A.: *Konstytucja w świetle refleksji politologicznej*. W: *Nowa Konstytucja RP – wartość, jednostka, instytucje*. Red. K.B. JANOWSKI. Toruń 2007.
- ANTOSZEWSKI A.: *Kryzys demokracji czy kryzys systemu partyjnego?* W: *Kryzys Rzeczypospolitej Polskiej? Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*. Red. J. KORNAŚ. Kielce 2004.
- ANTOSZEWSKI A.: *Metodologiczne aspekty badań nad systemami rządzenia*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014.
- ANTOSZEWSKI A.: *Parlamentaryzm jako przestrzeń rywalizacji międzypartyjnej*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012.
- ANTOSZEWSKI A.: *Reżimy polityczne państw europejskich*. W: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa 2006.
- ANTOSZEWSKI A.: *Rządzący a opozycja parlamentarna po 2007 roku*. W: *Demokracja w Polsce po 2007 roku*. Red. D. PLECKA. Katowice 2014.
- ANTOSZEWSKI A.: *System polityczny jako kategoria analizy politologicznej*. W: *Studia z teorii polityki, tom I*. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wrocław 1998.
- ANTOSZEWSKI A.: *Władza wykonawcza*. W: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy polityczne współczesnej Europy*. Warszawa 2006.
- ANTOSZEWSKI A.: *Współczesne teorie demokracji*. W: *Studia z teorii polityki. T. 2*. Red. A.W. JABŁOŃSKI, L. SOBKOWIAK. Wrocław 1998.
- ANTOSZEWSKI A.: *Wybory parlamentarne i prezydenckie 2005 roku, a instytucjonalizacja polskiego systemu partyjnego*. W: *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*. Red. T. SASIŃSKA-KLAS. Toruń 2007.
- ANTOSZEWSKI A., ALBERSKI R. (współdział): *Systemy wyborcze*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997.
- BÄCKER R.: *Specyfika instytucjonalizacji politycznej w autokracji. Instytucje fasady*. W: *Idee, instytucje, demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*. Red. L. RUBISZ. Toruń 2006.

- BAŃKA A.: *Tradycja i zmiana a efektywność działań człowieka*. W: *Spółeczna transformacja w refleksji humanistycznej. Materiały ogólnopolskiej konferencji na temat „Nauki społeczne w dobie przemian systemowych”*, UAM, Poznań, 21–22 października 1993 r. Red. K. ZAMIARA. Poznań 1994.
- BARAŃSKI M.: *Transformacja ustrojowa*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Katowice 2014.
- BEETHAM D.: *Legitymizacja władzy*. Przeł. J. SZCZUPACZYŃSKI. W: *Elity. Demokracja. Wybory*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1993.
- BLAIS A., MASSICOTTE L.: *Electoral Systems*. In: *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. Eds. L. LEDUC, R.G. NIEMI, P. NORRIS. London–Thousand Oaks–New Delhi 2002.
- BLOK Z.: *Demokratyzacja i konsolidacja demokracji – założenia teoretyczne i praktyka polityczna*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin 2010.
- BLOK Z.: *Sposób pojmowania i definiowania transformacji systemowej*. W: *Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych*. Red. S. WRÓBEL. Katowice 1998.
- BLONDEL J.: *Cabinets in Post-Communist East-Central Europe and in the Balkans: Introduction*. In: *Cabinets in Eastern Europe*. Eds. J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL. New York 2001.
- BLONDEL J.: *Dual Leadership in the Contemporary World*. In: *Parliamentary versus Presidential Government*. Ed. A. LIJPHART. New York 1992.
- BLONDEL J.: *Types of Party System*. In: *The West European Party System*. Ed. P. MAIR. Oxford 1990.
- BLONDEL J., MÜLLER-ROMMEL F.: *Poland*. In: *Cabinets in Eastern Europe*. Eds. J. BLONDEL, F. MÜLLER-ROMMEL. New York 2001.
- BOŻEK M.: *System rządów w Konstytucji RP z 1997 roku – zarys problematyki*. W: *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*. Red. M. GRZYBOWSKI, G. KUCA, P. MIKULI. Kraków 2013.
- BOŻEK M.: *Władza organizacyjna kanclerza Republiki Federalnej Niemiec*. W: *Parlament, prezydent, rząd. Zagadnienia konstytucyjne na przykładach wybranych państw*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK. Warszawa 2008.
- BRODZIŃSKI W.: *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997.
- BRZEZIŃSKI M.F., GARLICKI L.: *Polish Constitutional Law*. In: *Legal Reform in Post-Communist Europe. The View from Within*. Eds. S. FRANKOWSKI, P.B. STEPHAN III. Dordrecht 1995.
- BURTON M., GUNTHER R., HIGLEY J.: *Elity a rozwój demokracji*. Przeł. J. SZCZUPACZYŃSKI. W: *Elity. Demokracja. Wybory*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1993.
- CHEHABI H.E., LINZ J.J.: *A Theory of Sultanism I. A Type of Nondemocratic Rule*. In: *Sultanistic Regimes*. Eds. H.E. CHEHABI, J.J. LINZ. Baltimore–London 1998.

- CHMIELECKI A.: *Związkowiec (1989–1991)*. W: S. CENCKIEWICZ, A. CHMIELECKI, J. KOWALSKI, A.K. PIEKARSKA: *Lech Kaczyński. Biografia polityczna 1949–2005*. Poznań 2013.
- CHODUBSKI A.: *Instytucjonalizacja jako proces historyczny i kulturowy*. W: *Idee, instytucje, demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej*. Red. L. RUBISZ. Toruń 2006.
- CHRUŚCIAK R.: *Prace nad nową konstytucją*. W: R. CHRUŚCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001.
- CHRUŚCIAK R.: *Wotum zaufania dla rządu sprawującego władzę – uwagi na tle art. 160 Konstytucji RP*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014.
- CIEMNIEWSKI J.: *Podział władz w „małej konstytucji” (kilka uwag o stosunkach między parlamentem i rządem)*. W: *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*. Red. M. KRUK. Warszawa 1993.
- CIEŚLIK M.: *System parlamentarno-gabinetowy, model klasyczny a rozwiązania współczesne*. W: *Polityka a przemiany czasu*. Red. J. LISZKA. Bielsko-Biała 2003.
- CONNOLLY W.E.: *The Challenge to Pluralist Theory*. In: William E. Connolly. *Democracy, Pluralism, and Political Theory*. Eds. S.A. CHAMBERS, T. CARVER. London–New York 2008.
- CONSTANT B.: *Wykłady z polityki konstytucyjnej*. Przekł. M. WAŚNIEWSKA. W: *Mysł polityczna XIX i XX w. Liberalizm*. Red. B. SOBOLEWSKA, M. SOBOLEWSKI. Warszawa 1978.
- CZAJOWSKI A.: *Niektóre założenia do badań nad decyzjami polskiego prezydenta. Pojęcia decyzji politycznej, działania politycznego i podmiotu politycznego*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi. Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. T. 1: *Podmioty i procesy demokratyczne*. Red. J. JUCHNOWSKI, R. WISZNIOWSKI. Toruń 2014.
- DIAMOND L.: *Toward Democratic Consolidation*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996.
- DIAMOND L., HARTLYN J., LINZ J.J., LIPSET S.M.: *Preface*. In: *Democracy in Developing Countries, Latin America*. Eds. L. DIAMOND, J. HARTLYN, J.J. LINZ, S.M. LIPSET. Boulder–London 1999.
- DOMAGAŁA M.: *System kanclerski i możliwości jego zastosowania w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997.
- DRZONEK M.: *Efektywny czy dysfunkcjonalny? Dylematy dualizmu polskiej egzekutywy*. W: *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*. Red. M. DRZONEK, A. WOŁEK. Kraków–Nowy Sącz 2009.
- DUDEK D.: *Konstytucja i odpowiedzialność*. W: *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. E. GDULEWICZ, H. ZIĘBA-ZAŁUCKA. Rzeszów 2007.
- DZIEMIDOK B.: *Spór o instytucję prezydenta w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Kierunki ewolucji systemu politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1997.

- DZIEMIDOK-OLSZEWSKA B.: *Odpowiedzialność prezydenta i rządu w Polsce – ciągłość i zmiana*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., ciągłość i zmiana*. Red. T. SŁOMKA, A. MATERSKA-SOSNOWSKA. Warszawa 2012.
- DZIEMIDOK B., SZMULIK B.: *Rząd Włodzimierza Cimoszewicza (15 II 1996 – XI 1998)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*. Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998.
- EASTON D.: *The Future of the Postbehavioral Phase in Political Science*. In: *Contemporary Empirical Political Theory*. Ed. K.R. MONROE. Berkeley–Los Angeles 1997.
- EKIERT G.: *Prawidłowości transformacji w Europie Wschodniej*. W: *Demokracja w Europie Środkowej, 1989–99. Studia historyczne i porównawcze*. Red. J. MIKLASZEWSKA. Kraków 2001.
- ELGIE R.: *Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice*. In: *Semi-Presidentialism and Democracy*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP, YU-SHAN WU. New York 2011.
- ELGIE R.: *The Politics of Semi-Presidentialism*. In: *Semi-Presidentialism in Europe*. Ed. R. ELGIE. Oxford 1999.
- ELGIE R., MOESTRUP S.: *Semi-Presidentialism: A Common Regime Type, but One that Should Be Avoided?* In: *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP. Manchester 2012.
- ELGIE R., ZIELONKA J.: *Constitutions and Constitution-Building: A Comparative Perspective*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 1. Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. New York 2001.
- FILIPOWICZ S.: *Kryzys demokracji. Krok w kierunku diagnozy*. W: *Demokratyczne i nie-demokratyczne reżimy polityczne*. Red. G.J. OTTO. Warszawa 2015.
- FRYE T.: *Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World*. In: *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*. Ed. A. REYNOLDS. Oxford 2002.
- GARLICKI A.: *Memoriały zespołu trzech*. W: *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*. Red. M. JABŁONOWSKI, S. STĘPKA, S. SUŁOWSKI. Warszawa 2009.
- GARLICKI L., GARLICKA Z.A.: *Constitution Making, Peace Building, National Reconciliation. The Experience of Poland*. In: *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making*. Eds. L.E. MILLER, L. AUCCOIN. Washington 2010.
- GDULEWICZ E., KRĘCISZ W.: *Ustrój polityczny Wielkiej Brytanii*. W: *Ustroje państw współczesnych*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2000.
- GDULEWICZ E., SKRZYDŁO W.: *Wotum nieufności wobec członka Rady Ministrów w uregulowaniach obowiązującej konstytucji i praktyce lat 1997–2007*. W: *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. E. GDULEWICZ, H. ZIĘBA-ZAŁUCKA. Rzeszów 2007.
- GEETHNER S.: *Geneza i tło polityczno-ustrojowe wyborów prezydenckich 1990 r.* W: *Dlaczego tak głosowano: wybory prezydenckie'90 (analiza polityczna i socjologiczna)*. Red. S. GEETHNER, K. JASIEWICZ. Warszawa 1993.
- GEETHNER S.: *Osiemnaście miesięcy rozczłonkowanego parlamentu (listopad 1991 – maj 1993)*. W: *Polska scena polityczna a wybory*. Red. S. GEETHNER. Warszawa 1993.

- GEBETHNER S.: *Proportional Representation versus Majoritarian Systems: Free Elections and Political Parties in Poland, 1989–1991*. In: *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Eds. A. LIJPHART, C.H. WAISMAN. Boulder 1996.
- GEBETHNER S.: *Sejm rozczłonkowany: wytwór ordynacji wyborczej czy polaryzacji na polskiej scenie politycznej*. W: *Wybory'91 a polska scena polityczna*. Red. S. GEBETHNER, J. RACIBORSKI. Warszawa 1992.
- GEBETHNER S.: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*. W: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997.
- GEBETHNER S.: *Wybory do Senatu*. W: *Polska scena polityczna a wybory*. Red. S. GEBETHNER. Warszawa 1993.
- GEDDES B.: *Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America*. In: *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Eds. A. LIJPHART, C.H. WAISMAN. Boulder 1996.
- GLAJCAR R.: *Aktorzy polityczni wobec modelu struktury wewnętrznej polskiego parlamentu w okresie transformacji*. W: *Parlamentaryzm w świecie współczesnym. Między ideą a rzeczywistością*. Red. T. MOŁDAWA, J. ZALEŚNY. Warszawa 2011.
- GLAJCAR R.: *Ewolucja siły polskiej prezydentury w latach 1989–2009*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009.
- GLAJCAR R.: *Instytucja prezydenta w projektach konstytucji ugrupowań parlamentarnych (pomiędzy parlamentarnym a prezydenckim systemem rządów)*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006.
- GLAJCAR R.: *Parlament w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009.
- GLAJCAR R.: *Podzielona egzekutywa – relacje między Prezydentem RP i Radą Ministrów w latach 2007–2013*. W: *Demokracja w Polsce po 2007 roku*. Red. D. PLECKA. Katowice 2014.
- GLAJCAR R.: „Przełomowe wybory”? Kilka uwag na temat elekcji parlamentarnej w 2007 roku. W: *Kalendarz Golezowski 2008*. Red. T. JASZOWSKI, P. STANIECZEK. Golezów 2007.
- GLAJCAR R.: *Relacje prezydenta z organami władzy ustawodawczej*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006.
- GLAJCAR R.: *Relacje prezydenta z Radą Ministrów*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006.
- GLAJCAR R.: *Reżim parlamentarny – próba charakterystyki*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014.
- GLAJCAR R.: *System rządów w Polsce – doświadczenia i perspektywy okresu transformacji*. W: *Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Doświadczenia państw postsocjalistycznych i Trzeciego Świata*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice 2009.
- GLAJCAR R.: *System wyborczy w Polsce*. W: R. GLAJCAR, J. OKRZESIK, W. WOJTASIK: *Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie*. Bielsko-Biała 2006.
- GLAJCAR R.: *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia*

- państw Grupy Wyszehradzkiej. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Katowice 2014.
- GLAJCAR R.: *Władza wykonawcza w różnych modelach demokratycznych reżimów politycznych*. W: *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*. Red. M. BARAŃSKI, A. CZYŻ, R. RAJCZYK. Katowice 2014.
- GODLEWSKI T.: *Lewica w polskim systemie partyjnym*. W: *Partie i system partyjny RP. Stan i perspektywy*. Red. K. KOWALCZYK, Ł. TOMCZAK. Toruń 2007.
- GODLEWSKI T.: *Między systemem prezydencko-parlamentarnym a parlamentarno-prezydenckim?* W: *Media w wyborach. Kampanie wyborcze. Media w polityce*. Red. T. SASIŃSKA-KLAS. Toruń 2007.
- GODLEWSKI T.: *Od systemu prezydencko-parlamentarnego do zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego*. W: *Drogi i bezdroża ku demokracji. Przemiany polityczne w Europie postkomunistycznej*. Red. R. BÄCKER, J. MARSZAŁEK-KAWA. Toruń 2005.
- GOODIN R.E., KLINGEMANN H.-D.: *Political Science: The Discipline*. In: *A New Handbook of Political Science*. Eds. R.E. GOODIN, H.-D. KLINGEMANN. Oxford 1998.
- GÓRECKI D.: *Wpływ polskich tradycji ustrojowych na współczesne rozwiązania konstytucyjne*. W: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997.
- GRAD J.: *Kontynuacja i zmiana. Tradycja w przemianach społeczno-kulturowych w Polsce*. W: *Społeczna transformacja w refleksji humanistycznej. Materiały ogólnopolskiej konferencji na temat „Nauki społeczne w dobie przemian systemowych”*, UAM, Poznań, 21–22 października 1993 r. Red. K. ZAMIARA. Poznań 1994.
- GRZYBOWSKI M.: *Stabilność polityczna: egzegeza pojęcia i jego determinant*. W: *Ciągłość a zmiana w ewolucji systemów politycznych*. Red. M. GRZYBOWSKI. Kraków 1991.
- GRZYBOWSKI M.: *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*. W: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Red. M. GRZYBOWSKI. Warszawa 2006.
- GUNTHER R., PUHLE H.-J., DIAMANDOUROS N.: *Introduction*. In: *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*. Eds. R. GUNTHER, N. DIAMANDOUROS, H.-J. PUHLE. Baltimore–London 1995.
- GWYN W.B.: *The Separation of Powers and Modern Forms of Democratic Government*. In: *Separation of Powers – Does It Still Work?* Eds. R.A. GOLDWIN, A. KAUFMAN. Washington 1986.
- HARDT Ł.: *Optymalność instytucji w perspektywie implementacji zasad dobrego rządzenia*. W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać*. Red. J. WILKIN. Warszawa 2013.
- HERBUT R.: *Partie polityczne i system partyjny*. W: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1999.
- HERBUT R.: *Podziały socjopolityczne w Europie Zachodniej. Charakter i struktura*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997.
- HERBUT R.: *Proces tworzenia koalicji gabinetowych w III Rzeczypospolitej*. W: *Ewolucja polskiego systemu politycznego po 1989 roku w świetle komparatystycznej teorii polityki*. Red. A. ANTOSZEWSKI. Wrocław 1994.

- HERBUT R.: *Systemy partyjne. W: Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza.* Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1997.
- HOROWITZ D.L.: *Comparing Democratic Systems.* In: *The Global Resurgence of Democracy.* Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996.
- HOROWITZ D.L.: *Constitutional Design: Proposals versus Processes.* In: *The Architecture of Democracy. Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy.* Ed. A. REYNOLDS. Oxford 2002.
- IWANIEK J.: *Badanie systemów wyborczych – aspekty metodologiczne.* W: *Wpływ deformacji wyborczych na systemy polityczne.* Red. J. IWANIEK. Toruń 2014.
- JABŁOŃSKI A.: *Rząd i administracja publiczna.* W: *Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problemy.* Red. A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT. Wrocław 1999.
- JABŁOŃSKI A.W.: *The Europeanisation of Government in Poland in the 1990s.* In: *Poland and the European Union.* Ed. K. CORDELL. London 2000.
- JAKUBIAK Ł.: *System polityczny Francji w układzie koabitacji.* W: *Ustrój polityczny Francji współczesnej.* Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2013.
- JARENTOWSKI M.G.: *System rządów Polski a modele systemów rządów.* W: *Władza wykonawcza w Polsce i Europie.* Red. M. DRZONEK, A. WOŁEK. Kraków–Nowy Sącz 2009.
- JASIEWICZ K.: *Poland: Wałęsa's legacy to presidency.* In: *Postcommunist Presidents.* Ed. R. TARAS. Cambridge 1997.
- JASKIERNIA J.: *Wpływ kompromisu leżącego u podstaw Konstytucji RP na jej percepcję i propozycje zmian w latach 1997–2007.* W: *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy.* Red. W. JAKUBOWSKI, T. SŁOMKA. Warszawa–Pułtusk 2008.
- JEZIŃSKI M.: *Wybory parlamentarne: pomiędzy uniwersalizmem a partykularyzmem.* W: *Wybory parlamentarne 2005. Analiza marketingowa.* Red. M. JEZIŃSKI. Toruń 2006.
- KARWAT M.: *Spectrum metod działania politycznego.* W: *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej.* Red. J. KUCIŃSKI. Warszawa 2005.
- KOLCZYŃSKI M.: *Rynek wyborczy 2001: reguły – uczestnicy – oferty programowe.* W: *Wybory parlamentarne 2001. Scena polityczna – aktorzy – programy – strategie.* Red. J. SZTUMSKI, M. KOLCZYŃSKI (współpraca). Katowice 2003.
- KONDRATOWICZ A.: *Demokracja a jakość rządzenia.* W: *Jakość rządzenia w Polsce. Jak ją badać, monitorować i poprawiać.* Red. J. WILKIN. Warszawa 2013.
- KOWALCZYK K.: *Zmiany w organizacji i zarządzaniu Prawem i Sprawiedliwością.* W: *Demokracja w Polsce po 2005 roku.* Red. D. KARNOWSKA. Toruń 2008.
- KOWALSKA M.: *Sejmowa odpowiedzialność rządu w świetle konstytucyjnych przepisów okresu transformacji ustrojowej.* W: *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później.* Red. W. POLAK, J. KUFEL, M. CHECHŁOWSKA, P. NOWAKOWSKI, D. CHRULA. Toruń 2009.
- KOWALSKA M., ŻMIGRODZKI M.: *Rząd Hanny Suchockiej (11 VII 1992 – 25 V 1993).* W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996.* Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998.
- KROK-PASZKOWSKA A.: *Constitutional Powers versus Political Practice in Poland between 1990 and 1997.* W: *Konstytucja i władza we współczesnym świecie. Doktryna, prawo, praktyka. Prace dedykowane Profesorowi Wojciechowi Sokolewiczowi na siedemdziesięciolecie urodzin.* Red. M. KRUK, J. TRZCIŃSKI, J. WAWRZYŃIAK. Warszawa 2002.

- KROK-PASZKOWSKA A.: *Divided Government in Poland*. In: *Divided Government in Comparative Perspective*. Ed. R. ELGIE. Oxford 2001.
- KROUWEL A., VERBEEK B.: *Instytucje jako pola walki: demokratyczne konsekwencje budowania instytucji w systemach postkomunistycznych*. Przeł. E. MIKŁASZEWSKA. W: *Demokracja w Europie Środkowej, 1989–99. Studia historyczne i porównawcze*. Red. J. MIKŁASZEWSKA. Kraków 2001.
- KRUK J.: *Relacje prezydenta z rządem w okresie transformacji ustrojowej*. W: *Dwadzieścia lat demokracji systemu politycznego RP*. Red. B. DZIEMIDOK-OLSZEWSKA, T. BICHTA. Lublin 2011.
- KRUK M.: *Kontrowersje wokół instytucji kontrasygnaty na tle przepisów Małej Konstytucji*. W: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*. Red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ. Warszawa 1996.
- KRUK M.: *Odpowiedzi referentów*. W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998.
- KRUK M.: *Parlament w dobie transformacji*. W: *Transformacja ustrojowa w Polsce 1989–2009*. Red. M. KRUK, J. WAWRZYŃIAK. Warszawa 2011.
- KRUK M.: *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998.
- KRUK M.: *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*. W: *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*. Red. M. KRUK. Warszawa 1993.
- KRZYSZTOFEK K.: *Modernizacja konserwatywna czy postmodernizacja? W: Modernizacja polityczna w teorii i praktyce. Transfer nowoczesnych idei, wartości, instytucji i mechanizmów*. Red. M. BARAŃSKI. Katowice 2008.
- KUBÁT M.: *Presidentialism and Parliamentarism: A Case of Post-Communist Europe and Post-Soviet States*. In: *Studia Territorialia I*. Ed. J. VYKOUKAL. Prague 2002.
- KUCIŃSKI J.: *Polski system podziału władzy w rozwiązaniach konstytucyjno-prawnych i w praktyce ustrojowej*. W: *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. J. KUCIŃSKI. Warszawa 2005.
- KULIG A.: *Powoływanie i odpowiedzialność rządu*. W: *Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej konstytucji*. Red. P. SARNECKI. Kraków 1993.
- LAVER M., SHEPSLE K.A.: *Cabinet Ministers and Government Formation in Parliamentary Democracies*. In: *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. Eds. M. LAVER, K.A. SHEPSLE. New York 1994.
- LESZCZYŃSKA K.: *Meandry kształtowania nowej elity rządowej w latach 1989–1992*. W: *Ustrój polityczny państwa. Polska, Europa, Świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*. Red. S. SUŁOWSKI, J. SZYMAŃEK. Warszawa 2013.
- LINZ J.J.: *Kryzys, załamanie i powrót do równowagi*. Przeł. J. ZYCHOWICZ. W: *Władza i społeczeństwo. T. 2: Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Wybór i oprac. J. SZCZUPACZYŃSKI. Warszawa 1998.
- LINZ J.J.: *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make Difference?* In: *The Failure of Presidential Democracy. Vol. 1: Comparative Perspectives*. Eds. J.J. LINZ, A. VALENZUELA. Baltimore–London 1994.

- LOWNDES V.: *The Institutional Approach*. In: *Theory and Methods in Political Science*. Eds. D. MARSH, G. STOKER. New York 2010.
- ŁABĘDŹ K.: *Porozumienie z władzą w koncepcjach opozycji politycznej w Polsce w latach 1981–1989*. W: *Polska w procesie przeobrażeń ustrojowych*. Red. S. WRÓBEL. Katowice 1998.
- ŁABĘDŹ K.: *Społeczeństwo polskie wobec władzy po dziesięciu latach transformacji ustrojowej*. W: *Społeczno-polityczne aspekty transformacji ustrojowej*. Red. P. DOBROWOLSKI, J. LISZKA, J. SZTUMSKI. Ustroń 2001.
- MAGIERSKA A.: *Okrągły Stół w dyskusjach historyków i polityków III i IV RP*. W: *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*. Red. M. JABŁONOWSKI, S. STĘPKA, S. SUŁOWSKI. Warszawa 2009.
- MAGNUSSON L., OTTOSSON J.: *Path Dependence: Some Introductory Remarks*. In: *The Evolution of Path Dependence*. Eds. L. MAGNUSSON, J. OTTOSSON. Cheltenham 2009.
- MAIR P.: *The Electoral Universe of Small Parties in Postwar Western Europe*. In: *Small Parties in Western Europe. Comparative and National Perspectives*. Eds. F. MÜLLER-ROMMEL, G. PRIDHAM. London 1991.
- MAŁAJNY R.M.: *Rozdział władzy w systemie parlamentarnym*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012.
- MANIN B., PRZEWORSKI A., STOKES S.C.: *Elections and Representation*. In: *Democracy, Accountability, and Representation*. Eds. A. PRZEWORSKI, S.C. STOKES, B. MANIN. Cambridge 1999.
- MARCH J.G., OLSEN J.P.: *Elaborating the "New Institutionalism"*. In: *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Eds. R.A.W. RHODES, S.A. BINDER, B.A. ROCKMAN. Oxford 2006.
- MARZĄŁEK-KAWA J., RATKE-MAJEWSKA A., WAWRZYŃSKI P.: *Konstytucja a nowa tożsamość polityczna w tranzycji demokratycznej*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi: Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu*. T. 2: *Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*. Red. R. ALBERSKI, W. JEDNAKA, D. SKRZYPIŃSKI. Toruń 2014.
- MATERSKA-SOSNOWSKA A.: *Pozycja premiera na tle uwarunkowań polskiego reżimu politycznego*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., ciągłość i zmiana*. Red. T. SŁOMKA, A. MATERSKA-SOSNOWSKA. Warszawa 2012.
- MATERSKA-SOSNOWSKA A.: *Zarys problematyki systemu rządów w Polsce*. W: *Konstytucja – wybory – partie*. Red. A. MATERSKA-SOSNOWSKA, K. URBANIAK. Warszawa 2013.
- MATYJA R.: *Przywództwo i instytucje*. W: *Budowanie instytucji państwa 1989–2001, w poszukiwaniu modelu*. Red. I. JACKIEWICZ. Warszawa 2004.
- McMENAMIN I.: *Semi-Presidentialism and Democratisation in Poland*. In: *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Eds. R. ELGIE, S. MOESTRUP. Manchester 2012.
- MEIKLEJOHN TERRY S.: *Poland: A Troubled Transition*. In: *Establishing Democracies*. Ed. M.E. FISCHER. Boulder 1996.
- MIGALSKI M.: *Typologie systemów partyjnych – przypadek Polski*. W: M. MIGALSKI, W. WOJTASIK, M. MAZUR: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006.

- MILLER E.F.: *Leo Strauss. Recovery of Political Philosophy*. In: *Contemporary Political Philosophers*. Eds. A. DE CRESPIGNY, K. MINOGUE. New York 1975.
- MISTYGACZ M.: *Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym)*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012.
- MOJAK R.: *Ewolucja polskiego konstytucjonalizmu w okresie II Rzeczypospolitej*. W: *Zarys dziejów konstytucjonalizmu polskiego*. Red. A. KOROBOWICZ. Lublin 1996.
- MOJAK R.: *Prawnoustrojowe i polityczne mechanizmy kształtowania składu Rady Ministrów w świetle przepisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i praktyki ustrojowej*. W: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Red. M. GRZYBOWSKI. Warszawa 2006.
- MOJAK R.: *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (zagadnienia wybrane)*. W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998.
- MOŁDAWA T.: *Ewolucja systemu rządów w Polsce od noweli kwietniowej do konstytucji z 1997 roku*. W: *Studia nad współczesnymi systemami politycznymi: Księga dedykowana Profesorowi Andrzejowi Antoszewskiemu. T. 2: Instytucje i mechanizmy rywalizacji politycznej*. Red. R. ALBERSKI, W. JEDNAKA, D. SKRZYPIŃSKI. Toruń 2014.
- MOŁDAWA T.: *Problemy konstytucyjne okresu transformacji*. W: *Dylematy polskiej transformacji*. Red. J. BŁUSZKOWSKI. Warszawa 2007.
- MOZGAWA-SAJ M.: *Ułaskawienie*. W: *Postępowania szczególne i odrębne w procesie karnym*. Red. K. DUDKA. Warszawa 2012.
- MUELLER J.: *Democracy, Capitalism, and the End of Transition*. In: *Postcommunism: Four Perspectives*. Ed. M. MANDELBAUM. New York 1996.
- MÜLLER W.C., BERGMAN T., STRØM K.: *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*. In: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Eds. K. STRØM, W.C. MÜLLER, T. BERGMAN. Oxford 2003.
- NAŁĘCZ T.: *Ruchy odśrodkowe w PZPR*. W: *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*. Red. M. JABŁONOWSKI, S. STĘPKA, S. SUŁOWSKI. Warszawa 2009.
- NORTON Ph.: *Introduction: The Institutions of Parliaments*. In: *Parliaments in Contemporary Western Europe*. Vol. 1: *Parliaments and Governments in Western Europe*. Ed. Ph. NORTON. New York 2013.
- O'DONNELL G.: *Horizontal Accountability in New Democracies*. In: *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Eds. A. SCHEDLER, L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Boulder, London 1999.
- OFFE C.: *Designing Institutions in East European Transitions*. In: *The Theory of Institutional Design*. Ed. R.E. GOODIN. Cambridge 1996.
- OKRZESIK J.: *Parlament w III Rzeczypospolitej*. W: R. GLAJCAR, J. OKRZESIK, W. WOJTASIK: *Ustrój polityczny RP. Wprowadzenie*. Bielsko-Biała 2006.
- OLECHNO A.: *Relationships between the President and the Government in the Visegrad Group States*. In: *Evolution of Constitutionalism in the Selected States of Central and Eastern Europe*. Eds. J. MATWIEJUK, K. PROKOP. Białystok 2010.
- OPALIŃSKI B.: *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014.

- OSIATYŃSKI W.: *Nadmiar legitymizacji*. W: R. CHRUŚCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001.
- OSIATYŃSKI W.: *Stracony moment*. W: R. CHRUŚCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001.
- OSIATYŃSKI W.: *Walka o władzę*. W: R. CHRUŚCIAK, W. OSIATYŃSKI: *Tworzenie konstytucji w Polsce w latach 1989–1997*. Warszawa 2001.
- PAJĄK B.: *Rola tradycji demokratycznych w konsolidacji demokracji w wybranych państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Polska i Europa Środkowa. Demokratyzacja. Konsolidacja. Europeizacja*. Red. E. NOWAK, R. RIEDEL. Lublin 2010.
- PAŁECKI K.: *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2002.
- PASZKIEWICZ K.A.: *Unia Demokratyczna*. W: *Partie i koalicje polityczne III Rzeczypospolitej*. Red. K.A. PASZKIEWICZ. Wrocław 2004.
- PATYRA S.: *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*. W: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*. Red. M. GRZYBOWSKI. Warszawa 2006.
- PATYRA S.: *Rząd Jana Olszewskiego (23 XII 1991 – 5 VI 1992)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*. Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998.
- PIOTROWSKI R.: *Relacje między parlamentem, prezydentem a rządem: model konstytucyjny i praktyka ustrojowa*. W: *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*. Red. W. JAKUBOWSKI, T. SŁOMKA. Warszawa–Pułtusk 2008.
- PODOŁAK M.: *Rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego (12 I – 5 XII 1990)*. W: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–1996*. Red. M. CHMAJ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 1998.
- POGUNTKE T., WEBB P.: *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*. In: *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*. Eds. T. POGUNTKE, P. WEBB. Oxford 2005.
- PROTSYK O.: *The Presidency and the Political Roles of Cabinets in the Western CIS Countries*. In: *Politico-Administrative Relations at the Centre – Actors, Structures and Processes Supporting the Core Executive*. Eds. B. CONNAUGHTON, G. SOOTLA, B.G. PETERS. Bratislava 2008.
- PRZEWORSKI A., ALVAREZ M.E., CHEIBUB J.A., LIMONGI F.: *What Makes Democracies Endure?* In: *The Global Divergence of Democracies*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 2001.
- PUŁŁO A.: *Dyskusja*. W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. SKRZYDŁO, R. MOJAK. Lublin 1998.
- PUŁŁO A.: *System prezydencki*. W: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. DOMAGAŁA. Warszawa 1997.
- RACIBORSKI J.: *How the Voters Respond: Poland*. In: *Cleavages, Parties, and Voters. Studies from Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, and Romania*. Eds. K. LAWSON, A. ROMMELE, G. KARASIMEONOV. Westport 1999.
- RACIBORSKI J.: *Konstruowanie rządów i elit rządowych*. W: *Elity rządowe III RP 1997–2004. Portret socjologiczny*. Red. J. RACIBORSKI. Warszawa 2006.
- RACIBORSKI J.: *System rządów w Polsce: między semiprezydencjalizmem a systemem parlamentarno-gabinetowym*. W: J.J. WIATR, J. RACIBORSKI, J. BARTKOWSKI, B. FRĄTCZAK-RUDNICKA, J. KILIAS: *Demokracja polska 1989–2003*. Warszawa 2003.

- RADEK R.: *Rola i pozycja prezydenta wobec władzy sądowniczej, kontrolnej i finansów publicznych*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006.
- RIGGS F.W.: *Presidentialism: A Problematic Regime Type*. In: *Parliamentary versus Presidential Government*. Red. A. LIJPHART. New York 1992.
- ROSE R.: *Elections and Electoral Systems: Choices and Alternatives*. In: *Democracy and Elections. Electoral Systems and Their Political Consequences*. Eds. V. BOGDANOR, D. BUTLER. Cambridge 1983.
- ROTHSTEIN B.: *Political Institutions: An Overview*. In: *A New Handbook of Political Science*. Eds. R.E. GOODIN, H.-D. KLINGEMANN. Oxford 1998.
- RYCERSKA I.: *Konstruktywne votum nieufności – mechanizm stabilizacji czy stagnacji władzy wykonawczej w Polsce i innych krajach*. W: *Kryzys Rzeczypospolitej? Studia z zakresu funkcjonowania systemu politycznego*. Red. J. KORNAŚ. Kielce 2004.
- RYDLEWSKI G.: *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*. W: *Rządy koalicyjne w III RP*. Red. M. CHMAJ. Olsztyn 2006.
- SÁNCHEZ-CUENCA I.: *Władza, normy i podporządkowanie*. Przeł. P. KAZIMIERCZAK, J. WINCZOREK. W: *Demokracja i rządy prawa*. Red. J.M. MARAVALL, A. PRZEWORSKI. Warszawa 2010.
- SANDERS D.: *Behavioural Analysis*. In: *Theory and Methods in Political Science*. Eds. D. MARSH, G. STOKER. New York 2010.
- SARNECKI P.: *Konstytucyjne zasady ustroju politycznego*. W: *Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej konstytucji*. Red. P. SARNECKI. Kraków 1993.
- SARNECKI P.: *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*. W: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*. Red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ. Warszawa 1996.
- SARNECKI P.: *Współczesne rozumienie podziału władzy*. W: *Nowa Konstytucja RP – wartość, jednostka, instytucje*. Red. K.B. JANOWSKI. Toruń 2007.
- SARTORI G.: *A Typology of Party Systems*. In: *The West European Party System*. Ed. P. MAIR. Oxford 1990.
- SCHEDLER A.: *The Logic of Electoral Authoritarianism*. In: *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Ed. A. SCHEDLER. Boulder 2006.
- SCHMITTER Ph.C., KARL T.L.: *What Democracy Is... and Is Not*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996.
- SHEPSLE K.A.: *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*. In: *Political Science: The Science of Politics*. Ed. H.F. WEISBERG. New York 1986.
- SHUGART M.S., MAINWARING S.: *Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate*. In: *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Eds. M.S. SHUGART, S. MAINWARING. Cambridge 1997.
- SIELSKI J.: *Czynniki wpływające na proces kształtowania się systemu partyjnego w Polsce po 1989 roku*. W: *Społeczeństwo wobec problemów transformacji i integracji. Księga poświęcona Profesorowi Janowi Szczepańskiemu z okazji Jego 85 rocznicy urodzin*. Red. J. LISZKA. Ustroń 2000.
- SIELSKI J.: *Przyczyny i cechy wyróżniające polski system partyjny*. W: *Demokracja w Polsce po 2005 roku*. Red. D. KARNOWSKA. Toruń 2008.

- SKÓRZYŃSKI J.: „Solidarność” i władze PRL w drodze do Okrągłego Stołu. W: *Polski rok 1989. Sukcesy, zaniechania, porażki*. Red. M. JABŁONOWSKI, S. STĘPKA, S. SUŁOWSKI. Warszawa 2009.
- SKRZYDŁO W.: *Prawo konstytucyjne w latach 1944–1989*. W: *Polskie prawo konstytucyjne*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2006.
- SKRZYDŁO W.: *Ustrój polityczny Republiki Francuskiej*. W: *Ustroje państw współczesnych*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2000.
- SŁODKOWSKA I.: *Kwestia wolnych wyborów w Polsce na początku transformacji ustrojowej*. W: *Wybory 1991. Programy partii i ugrupowań politycznych*. Red. I. SŁODKOWSKA. Warszawa 2001.
- SŁOMKA T.: *Tożsamość konstytucyjna III Rzeczypospolitej (prolegomena)*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r., ciągłość i zmiana*. Red. T. SŁOMKA, A. MATERSKA-SOSNOWSKA. Warszawa 2012.
- SMITH K.E.: *Western Actors and the Promotion of Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 2. Eds. J. ZIELONKA, A. PRAVDA. Oxford 2001.
- SNIDERMAN P.M., LEVENDUSKY M.S.: *Instytucjonalna teoria wyborów politycznych*. Przeł. A. BRZÓSKA. W: *Zachowania polityczne*. T. 2. Red. R.J. DALTON, H.-D. KLINGEMANN. Warszawa 2010.
- SOBOLEWSKA-MYŚLIK K.: *Zmiana wzorców rywalizacji międzypartyjnej w latach 2005–2007 jako pozytywny prognostyk dla kształtowania się polskiego systemu partyjnego*. W: *Demokracja w Polsce po 2005 roku*. Red. D. KARNOWSKA. Toruń 2008.
- SOBOLEWSKA-MYŚLIK K., KOSOWSKA-GĄSTOŁ B., BOROWIEC P.: *Od centralizacji do demokracji – struktura organizacyjna Platformy Obywatelskiej RP*. W: *Platforma Obywatelska*. Red. M. MIGALSKI. Toruń 2009.
- SOKOLEWICZ W.: *Zasada podziału władz w prawie i orzecznictwie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*. Red. J. TRZCIŃSKI, A. JANKIEWICZ. Warszawa 1996.
- SOKOŁOWSKI J.K., STREB K.: *Skład polityczny Sejmu w latach 1997–2007*. W: *Wybrane aspekty funkcjonowania Sejmu w latach 1997–2007*. Red. J.K. SOKOŁOWSKI, P. POZNAŃSKI. Kraków 2008.
- SOKÓŁ W.: *Partie w systemach politycznych*. W: *Współczesne partie i systemy partyjne. Zagadnienia teorii i praktyki politycznej*. Red. W. SOKÓŁ, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2003.
- SOLON-LIPIŃSKI M.: *Władza ustawodawcza*. W: *Mechanizmy przeciwdziałania korupcji w Polsce. Raport z monitoringu*. Red. A. KOBYLIŃSKA, G. MAKOWSKI, M. SOLON-LIPIŃSKI. Warszawa 2012.
- STEINMO S.: *What is Historical Institutionalism?* In: *Approaches in the Social Sciences*. Eds. D. DELLA PORTA, M. KEATING. Cambridge 2008, <http://spot.colorado.edu/~steinmo/HI.pdf> [dostęp: 22.09.2012].
- STEPAN A.: *Paths toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations*. In: *Transitions from Authoritarian Rule. Comparative Perspectives*. Eds. G. O'DONNELL, Ph.C. SCHMITTER, L. WHITEHEAD. Baltimore–London 1991.
- STEPAN A., SKACH C.: *Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective*. In: *The Failure of Presidential Democracy*. Vol. 1: *Comparative Perspectives*. Eds. J.J. LINZ, A. VALENZUELA. Baltimore–London 1994.

- SZTOMPKA P.: *Kulturowe imponderabilia szybkich zmian społecznych: zaufanie, lojalność, solidarność*. W: *Imponderabilia wielkiej zmiany. Mentalność, wartości i więzi społeczne czasów transformacji*. Red. P. SZTOMPKA. Warszawa–Kraków 1999.
- SZYMANEK J.: *Ciągłość i zmiana konstytucyjnych systemów rządów: egzemplifikacja ewolucji w systemach politycznych*. W: J. SZYMANEK, M. KACZOROWSKA, A. ROTHERT: *Ewolucja, dewolucja, emergencja w systemach politycznych*. Warszawa 2007.
- SZYMANEK J.: *Determinanty amerykańskiego systemu prezydenckiego*. W: *Idee, instytucje i praktyka ustrojowa Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Red. P. LAIDLER, J. SZYMANEK. Kraków 2014.
- SZYMANEK J.: *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012.
- SZYMANEK J.: *„Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012.
- SZYMANEK J.: *System półprezydencki (mieszany). Metodologiczna zasadność i prakseologiczna użyteczność*. W: *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*. Red. J. SZYMANEK. Warszawa 2014.
- SZYMANEK J.: *System rządów parlamentarnych (ewolucja polityczno-prawnych mechanizmów współpracy i równoważenia legislatywy i egzekutywy)*. W: *System rządów, dylematy konstytucyjnej regulacji i praktycznej funkcjonalności*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK. Warszawa 2007.
- TARKOWSKA E., TARKOWSKI J.: *„Amoralny familizm”, czyli o dezintegracji społecznej w Polsce lat osiemdziesiątych*. W: *Socjologia świata polityki*. T. 1: *Władza i społeczeństwo w systemie autorytarnym*. Red. P. MARCINIAK, E. TARKOWSKA. Warszawa 1994.
- TÓKA G.: *Parties and Electoral Choices in East-Central Europe*. In: *Stabilising Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*. Eds. G. PRIDHAM, P.G. LEWIS. New York 1996.
- TOMCZAK Ł.: *Polska lewica – konsekwencje podziałów i konsolidacji*. W: *Polska lewica u progu XXI wieku*. Red. Ł. TOMCZAK. Wrocław 2008.
- TULEJA P.: *Zasady konstytucyjne*. W: *Konstytucjonalizacja zasad i instytucji ustrojowych*. Red. P. SARNECKI. Warszawa 1997.
- TURSKA-KAWA A., WOJTASIK W.: *Postawy, zachowania i decyzje wyborcze jako przedmiot badań empirycznych*. W: *Preferencje Polityczne 2009. Postawy, identyfikacje, zachowania*. Red. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2010.
- ULICKA G.: *Politologia a interdyscyplinarność nauk społecznych*. W: *Demokratyczna Polska w globalizującym się świecie. I Ogólnopolski Kongres Politologii*. Warszawa, 22–24 września 2009. Red. K.A. WOJTASZCZYK, A. MIRSKA. Warszawa 2009.
- VERNEY D.V.: *Parliamentary Government and Presidential Government*. In: *Parliamentary versus Presidential Government*. Ed. A. LIJPHART. New York 1992.
- VON BEYME K.: *Institutional Engineering and Transition to Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1: *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. New York 2001.

- WALLNER M.: *Z problematyki zasad systemu rządów w Polsce. Perspektywa teoretyczna*. W: *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*. Red. B. DZIEMIDOK-OLSEWSKA, T. BICHTA. Lublin 2011.
- WAWRZYŃIAK J.: *Udział prezydenta RP w ustawodawstwie*. W: *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*. Red. M. KRUK. Warszawa 1993.
- WESOŁOWSKI W.: *The Formation of Political Parties in Post-Communist Poland*. In: *Stabilising Fragile Democracies: Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*. Eds. G. PRIDHAM, P.G. LEWIS. New York 1996.
- WIATR J.J.: *Executive-Legislative Relations in Crisis: Poland's Experience, 1989–1993*. In: *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Eds. A. LIJPHART, C.H. WAISMAN. Boulder 1996.
- WIATR J.J.: *Polska droga do demokracji*. W: J.J. WIATR, J. RACIBORSKI, J. BARTKOWSKI, B. FRĄCZAK-RUDNICKA, J. KILIAS: *Demokracja polska 1989–2003*. Warszawa 2003.
- WOJTASIK W.: *Deformacje czy dyskryminacyjność systemu wyborczego w Polsce? W: Wpływy deformacji wyborczych na systemy polityczne*. Red. J. IWANEK. Toruń 2014.
- WOJTASIK W.: *Gabinety koalicyjne w Polsce w latach 1989–2005*. W: M. MIGALSKI, W. WOJTASIK, M. MAZUR: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006.
- WOJTASIK W.: *Nowa partia w systemie partyjnym: przykład Ruchu Palikota*. W: *Demokracja w Polsce po 2007 roku*. Red. D. PLECKA. Katowice 2014.
- WOJTASIK W.: *Prezydent w demokratycznym modelu ustrojowym*. W: *Prezydent w Polsce po 1989 r., studium politologiczne*. Red. R. GLAJCAR, M. MIGALSKI. Warszawa 2006.
- WOJTASIK W.: *Stamtąd do wieczności. Ewolucja programowa SLD 1991–2006*. W: *Polska lewica u progu XXI wieku*. Red. Ł. TOMCZAK. Wrocław 2008.
- WOJTASIK W.: *Status prawny partii politycznych w Polsce*. W: M. MIGALSKI, W. WOJTASIK, M. MAZUR: *Polski system partyjny*. Warszawa 2006.
- WOJTASIK W.: *System partyjny i partie polityczne w procesie transformacji systemowej*. W: *Transformacja systemowa w Polsce 1989–2009. Próba bilansu*. Red. R. GLAJCAR, W. WOJTASIK. Katowice 2009.
- WOJTASIK W.: *Wpływ wyborów parlamentarnych na partie polityczne i system partyjny*. W: *Wybory parlamentarne 2011*. Red. A. TURSKA-KAWA, W. WOJTASIK. Katowice 2012.
- WOJTASIK W.: *Wpływ wyborów prezydenckich w 2010 roku na polski system partyjny*. W: *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*. Red. J. OKRZESIK, W. WOJTASIK. Katowice 2011.
- WOJTASZCZYK K.A.: *Systemy polityczne*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2002.
- WOJTYCZEK K.: *Prezydent Rzeczypospolitej. Powoływanie, odpowiedzialność, kompetencje*. W: *Zarys ustroju państwowego Polski. Zagadnienia podstawowe Małej konstytucji*. Red. P. SARNECKI. Kraków 1993.
- WOŁPIUK W.J.: *Uprawnienia Prezydenta RP z artykułu 28 „Małej konstytucji”*. W: *Zarys ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej*. Red. Z. SZELIGA. Lublin 1996.
- WRÓBEL S., GLAJCAR R.: *Instytucja Prezydenta w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. W: *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*. Red. S. WRÓBEL. Bielsko-Biała 2003.
- ZAKRZEWSKI W.: *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*. W: *Ustroje państw współczesnych*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2000.

- ZIELIŃSKI E.: *Rząd Republiki Federalnej Niemiec*. W: *Rządy w państwach Europy*. Red. E. ZIELIŃSKI, I. BOKSZCZANIN. Warszawa 2003.
- ZIELONKA J.: *New Institutions in the Old East Bloc*. In: *The Global Resurgence of Democracy*. Eds. L. DIAMOND, M.F. PLATTNER. Baltimore–London 1996.
- ZUBA K.: *Przywództwo w teorii nauk politycznych*. W: *Przywództwo polityczne. Teorie i rzeczywistość*. Red. L. RUBISZ, K. ZUBA. Toruń 2004.
- ZUBEK R.: *Breaking with Post-Communism in Poland*. In: *Pathways – A Study of Six Post-Communist Countries*. Eds. L. JOHANNSEN, K.H. PEDERSEN. Aarhus 2009.
- ZWIERZCHOWSKI E.: *Opozycja parlamentarna*. W: *Opozycja parlamentarna*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Warszawa 2000.
- ZWIERZCHOWSKI E.: *Prawnoustrojowa ewolucja drugich izb w państwach europejskich (próba syntezy)*. W: *Izby drugie parlamentu*. Red. E. ZWIERZCHOWSKI. Białystok 1996.
- ŻYROMSKI M.: *Porozumienia Okrągłego Stołu a tzw. „neofunkcjonalny paradygmat elitystyczny”*. W: *Okrągły Stół – dwadzieścia lat później*. Red. W. POLAK, J. KUFEL, M. CHECHŁOWSKA, P. NOWAKOWSKI, D. CHRULA. Toruń 2009.

Pozostałe artykuły naukowe

- BILAL S., ALBUQUERQUE P., HOSLI M.O.: *The Probability of Coalition Formation: Spatial Voting Power Indices*. Paper to be presented at the ECSA Seventh Biennial International Conference, May 31 – June 2, 2001, Madison, Wisconsin, USA; http://aei.pitt.edu/2052/1/001591_1.pdf [dostęp: 25.02.2012].
- CHEIBUB J.A., CHERNYKH S.: *Mixed Constitutions and Democratic Performance: Do Popularly Elected Presidents Matter in Parliamentary Systems?* Prepared for presentation in the conference on “Recent Developments in the Separation of Powers”, 19–21 December 2007, Haifa, Israel, <http://weblaw.haifa.ac.il/he/Events/eveFile/Cheibub%20and%20Chernykh%20Haifa.pdf> [dostęp: 27.10.2012].
- JABŁOŃSKI A.W.: *Czym jest teoria w politologii? Teoria polityki: między nauką a interpretacją*. Ogólnopolska konferencja naukowa pt.: „Czym jest teoria w politologii?”, Poznań, 12 maja 2010, http://wnpid.amu.edu.pl/attachments/787_Prof.%20Jablonski%20-%20referat.pdf [dostęp: 5.05.2011].
- KRAMER M.: *Stalin, Soviet Policy, and the Consolidation of a Communist Bloc in Eastern Europe, 1944–1953*, (modified April 2010), http://iis-db.stanford.edu/evnts/6186/Stalin_and_Eastern_Europe.pdf [dostęp: 20.01.2013].
- LUSSIER D.: *From Solidarity to Division: An Analysis of Lech Walesa’s Transition to Constituted Leadership*. Berkeley Program in Soviet and Post-Soviet Studies. “Working Paper Series”, Fall 2006, <http://escholarship.org/uc/item/8jw8f696#page-1> [dostęp: 12.01.2014].
- MAINWARING S.: *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. “Working Paper” 1990, no 144, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf> [dostęp: 18.06.2012].
- MAINWARING S.: *Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. “Working Paper” 1989, no 130, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/130.pdf> [dostęp: 4.04.2013].

- MERKEL W.: *Institutions and Democratic Consolidations in East Central Europe*. "Estudio/ Working Paper" December 1996, no 86, http://www.march.es/ceacs/publicaciones/working/archivos/1996_86.pdf [dostęp: 24.12.2011].
- MUNCK G.L.: *Disaggregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization*. The Helen Kellogg Institute for International Studies. "Working Paper" 1996, no 228, <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/228.pdf> [dostęp: 4.04.2013].
- OLECHNO A.: *Konkubinat Polityczny. Koabitacja – czyli jak prezydent z premierem w jednym stali domku*. „Biuletyn Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku” 2008, nr 13.
- PRIDHAM G.: *On the Cusp between Democratic Transition and Consolidation in East-Central Europe?: Regime Change Patterns and External Impacts Reassessed*. Paper for Conference on Early Lessons from the Post-Cold War Era: Western Influences on Central and Eastern European Transitions, organised by Centre for Applied Policy Research, Munich, and Institute for Public Affairs, Bratislava, in Bratislava, 12–13 October 2000, <http://www.cap.lmu.de/transatlantic/download/Pridham.PDF> [dostęp: 10.11.2013].
- SCHEDLER A.: *Concepts of Democratic Consolidation*. Paper prepared for delivery at the 1997 meeting of the Latin American Studies Association (LASA), Guadalajara, Mexico, 17–19 April 1997, <http://lasa.international.pitt.edu/LASA97/schedler.pdf> [dostęp: 11.03.2015].
- SIMOVIC D.: *The Definition of Semi-presidential Regime – Reformulated*. VII World Congress of the International Association of Constitutional Law, Athens, 11–15 June 2007, <http://www.enelsyn.gr/papers/w7/Paper%20by%20Darko%20Simovic.pdf> [dostęp: 27.10.2012].
- System rządu (Prezydent – Rada Ministrów)*. Wypowiedź Witolda Brodzińskiego. W: *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*. Red. A. PREISNER, T. ZAŁASIŃSKI. Wrocław 2005.
- SZMYT A.: *Dokonywanie zmian przepisów konstytucyjnych*. Materiał z 51. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., http://www.prawokonstytucyjne.wpia.uw.edu.pl/zjazd_katedr/pliki/szmyt-dokonywanie-zmian-przepisow-konstytucyjnych.pdf [dostęp: 3.11.2013].
- YU-CHUNG SHEN: *Evolution of Semi-Presidentialism: Toward a Quasi-Parliamentary or a Quasi-Presidential System?* Paper presented at IPSA-ECPR Joint Conference: Whatever Happened to North-South? International Political Science Association (IPSA), Sao Paulo, 16–19 February 2011, <http://www.saopaulo2011.ipsa.org/sites/default/files/papers/paper-798.pdf> [dostęp: 13.07.2012].
- YU-SHAN WU: *Exploring the Power-Sharing Mode of Semi-Presidentialism*. Paper presented at the 1st IPSA/ECPR Joint Conference, Sao Paulo, February 16–19, 2011, <http://saopaulo2011.ipsa.org/sites/saopaulo2011.ipsa.org/files/papers/paper-1001.pdf> [dostęp: 20.12.2012].
- YU-SHAN WU: *Semi-Presidentialism and Nascent Democracies as a Research Agenda*. Paper presented at the 20th World Congress of International Political Science Association, Fukuoka, July 9–12, 2006, http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_5297.pdf [dostęp: 15.08.2012].

Biografie, wspomnienia, wywiady

- DUBIŃSKI K.: *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak – Wałęsa*. Warszawa 1990.
- FALLACI O.: *Wywiad z historią*. Przeł. A. CZEPIK, A. OSMÓLSKA-MĘTRAK, J. UGNIEWSKA. Warszawa 2012.
- GORBACZOW M.: *Przebudowa i nowe myślenie dla naszego kraju i dla całego świata*. Przeł. A. KURKUS, J. MALCZYK, H. MIRSKA-LASOTA, I. ZAKRZEWSKI. Warszawa 1986.
- KOZAKIEWICZ M.: *Byłem marszałkiem kontraktowego...* Warszawa [b.d.w.].
- KURSKI J.: *Wódz*. Warszawa 1991.
- Marcinkiewicz. *Kulisy władzy. Z Kazimierzem Marcinkiewiczem rozmawiają Michał Karnowski i Piotr Zaremba*. Warszawa 2007.
- MICHNIK A., TISCHNER J., ŻAKOWSKI J.: *Między Panem a Plebanem*. Kraków 2001.
- MILLER L.: *Anatomia siły. Rozmowa z Robertem Krasowskim*. Warszawa 2013.
- MICHNIK A.: *Takie czasy... Rzec o kompromisie*. Londyn 1985.
- Olszewski. *Przerwana premiera. Z Janem Olszewskim rozmawiają Radosław Januszewski, Jerzy Kłosiński, Jan Strękowski*. Warszawa 1992.
- RAKOWSKI M.F.: *Jak to się stało*. Warszawa 1991.
- ROKITA J.: *Anatomia przypadku. Rozmowa z Robertem Krasowskim*. Warszawa 2013.
- Rok 1989. *Bronisław Geremek odpowiada, Jacek Żakowski pyta*. Warszawa 1990.
- Spór o Polskę. Z Aleksandrem Hallem rozmawiają Ewa Polak i Mariusz Kobzdej*. Warszawa 1993.
- VETTER R.: *Jak Lech Wałęsa przechrzył komunistów*. Przeł. V. GROTOVICZ. Warszawa 2013.
- WAŁĘSA L.: *Droga do prawdy. Autobiografia*. Warszawa 2008.
- WAŁĘSA L.: *Moja III RP*. Warszawa 2007.

Artykuły prasowe

- LESKI K.: *Kto za nimi stoi?* „Gazeta Wyborcza”, 26.06.1989.
- MICHNIK A.: *Czy Wałęsa zagraża demokracji?* „Gazeta Wyborcza”, 14–15.11.1992.
- MICHNIK A.: *Wasz prezydent, nasz premier*. „Gazeta Wyborcza”, 3.07.1989.
- Nie będę kupować głosów. Z premier Hanną Suchocką rozmawiają Janina Paradowska i Mariusz Janicki*. „Polityka” 1993, nr 22 (1882).
- PACEWICZ P.: *Prezydent stracił chociaż dobrze zrobił*. „Gazeta Wyborcza”, 15.02.2006.
- PAWŁOWSKI W.: *Skóra na niedźwiedziu*. „Polityka” 1990, nr 9.
- Tusk: Tracę zaszczyt, żyrandol, Pałac i weto. Rozmawiali: Renata Grochal, Jarosław Kurski, Łukasz Lipiński*. „Gazeta Wyborcza”, 30–31.01.2010.
- UHLIG D.: *Sejm, PiS, budżet i zgubione trzy tygodnie*. „Gazeta Wyborcza”, 19.01.2006.
- Z prac klubów*. „Kronika Sejmowa” 2011, nr 3(72).

Druki i dokumenty parlamentarne

- Aktualne kluby i koła, VII kadencja*, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page/kluby_stat [dostęp: 5.06.2015].
- Druki Sejmowe, IV kadencja. Druk nr 1672. Wniosek Prezesa Rady Ministrów o wyrażenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej wotum zaufania Radzie Ministrów*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf> [dostęp: 5.05.2015].

- Druki Sejmowe, V kadencja. Druk nr 2009. Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Jarosława Kaczyńskiego, ze wskazaniem Pana Janusza Kazimierza Kaczmarka jako kandydata na Prezesa Rady Ministrów*, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/B401C228A22DADC1C125733A003CBC11?OpenDocument> [dostęp: 5.05.2015].
- Druki Sejmowe, VII kadencja. Druk nr 1096. Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska i wybranie Pana Piotra Tadeusza Gliškiego na Prezesa Rady Ministrów*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1096> [dostęp: 5.05.2015].
- Druki Sejmowe, VII kadencja. Druk nr 2528. Poselski wniosek o wyrażenie wotum nieufności Radzie Ministrów kierowanej przez Prezesa Rady Ministrów Pana Donalda Tuska i wybranie Pana Piotra Tadeusza Gliškiego na Prezesa Rady Ministrów*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2528> [dostęp: 5.05.2015].
- Ilościowa analiza projektów ustaw. I Kadencja Sejmu RP. Stan na dzień 31 maja 1993. Raport Biura Studiów i Ekspertyz, nr 48. Warszawa, sierpień 1993*, http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/r-48.pdf [dostęp: 7.07.2014].
- Kluby i koła poselskie, V kadencja*, http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja5/kluby_kola.htm [dostęp: 27.01.2015].
- Kluby i koła poselskie, VI kadencja*, http://www.sejm.gov.pl/poslowie/kluby/kluby_kola.htm [dostęp: 27.01.2015].
- Kluby i koła senackie. Senat RP III Kadencji*, <http://ww2.senat.pl/k3/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 27.01.2015].
- Kluby i koła senackie. Senat RP IV Kadencji*, <http://ww2.senat.pl/k4/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 27.01.2015].
- Kluby i koła senackie. Senat RP V Kadencji*, <http://ww2.senat.pl/k5/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 27.01.2015].
- Kluby i koło, VIII kadencja Senatu*, <http://senat.gov.pl/sklad/senatorowie/kluby-i-kolo/> [dostęp: 5.06.2015].
- Kluby Parlamentarne Senatu RP II Kadencji, stan na grudzień 1991 r.*, <http://ww2.senat.pl/k2/senat/kluby/list-klu.htm> [dostęp: 20.12.2013].
- Mała statystyka Senatu od pierwszej do siódmej kadencji. Warszawa 2012*, <http://senat.gov.pl/o-senacie/senat-wspolczesny/dane-o-senatorach-wg-stanu-na-dzien-wyborow/> [dostęp: 27.01.2015].
- Oświadczenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie proponowanego składu i programu prac rządu. Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 3 posiedzenie, 1 dzień (21.12.1991)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 23.03.2014].
- Poselski projekt ustawy konstytucyjnej o zmianie Ustawy Konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (druk nr 364 z dn. 1994-04-15)*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/38F98BD1A7CB6B26C12574580021A110?OpenDocument> [dostęp: 15.01.2015].
- Poselski wniosek w sprawie wotum nieufności dla Rady Ministrów z jednoczesnym dokonaniem wyboru Prezesa Rady Ministrów (druk nr 877 z dnia 1995-02-13)*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/opisy/877.htm> [dostęp: 20.02.2015].

- Posłowie I kadencji, stan na koniec kadencji. Kluby i koła poselskie*, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja1/kluby.htm> [dostęp: 20.01.2014].
- Posłowie II kadencji, stan na koniec kadencji. Kluby i koła poselskie*, <http://www.sejm.gov.pl/archiwum/kluby/kadencja2/kluby.htm> [dostęp: 27.01.2015].
- Proces legislacyjny, I kadencja Sejmu RP. Przebieg procesu legislacyjnego – projekty ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc1.nsf> [dostęp: 30.01.2015].
- Proces legislacyjny, II kadencja Sejmu RP. Wnioski Prezydenta RP o ponowne rozpatrzenie ustawy (stan na koniec kadencji)*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc2.nsf/0/3B0CA798FEA1C034C12574580021AB41?OpenDocument> [dostęp: 14.02.2015].
- Sejm III kadencji, głosowanie nr 3, posiedzenie 2., 11.11.1997*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&3&2&3> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm IV kadencji, głosowanie nr 3, posiedzenie 2., 26.10.2001*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&2&3> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm IV kadencji, głosowanie nr 154, posiedzenie 50., 13.06.2003*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&50&154> [dostęp: 5.05.2015].
- Sejm IV kadencji, głosowanie nr 21, posiedzenie 75., 14.05.2004*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&75&21> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm IV kadencji, głosowanie nr 120, posiedzenie 77., 24.06.2004*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&77&120> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm IV kadencji, głosowanie nr 9, posiedzenie 86., 15.10.2004*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&4&86&9> [dostęp: 5.05.2015].
- Sejm V kadencji, głosowanie nr 4, posiedzenie 2., 10.11.2005*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&2&4> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm V kadencji, głosowanie nr 6, posiedzenie 22., 19.07.2006*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&5&22&6> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm VI kadencji, głosowanie nr 1, posiedzenie 2., 24.11.2007*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/glosowania?OpenAgent&6&2&1> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm VI kadencji. Wykaz projektów ustaw wycofanych lub odrzuconych*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/0/345577BA3C246CEE12577BA004A71C0?OpenDocument> [dostęp: 25.06.2015].
- Sejm VII kadencji, głosowanie nr 37, posiedzenie 1., 19.11.2011*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=1&NrGlosowania=37> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm VII kadencji, głosowanie nr 74, posiedzenie 23., 12.10.2012*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=C9C4B320EC291F6BC1257A9500353034> [dostęp: 5.05.2015].
- Sejm VII kadencji, głosowanie nr 14, posiedzenie 35., 8.03.2013*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=35&NrGlosowania=14> [dostęp: 5.05.2015].
- Sejm VII kadencji, głosowanie nr 2, posiedzenie 70., 25.06.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=70&NrGlosowania=2> [dostęp: 5.05.2015].
- Sejm VII kadencji, głosowanie nr 61, posiedzenie 71., 11.07.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=71&NrGlosowania=61> [dostęp: 5.05.2015].

- Sejm VII kadencji, głosowanie nr 1, posiedzenie 76., 1.10.2014*, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/agent.xsp?symbol=glosowania&NrKadencji=7&NrPosiedzenia=76&NrGlosowania=1> [dostęp: 14.04.2015].
- Sejm VII kadencji. Przegląd projektów ustaw, którym został nadany bieg, stan na dzień 24.06.2015*, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/page.xsp/przeglad_ustaw [dostęp: 25.06.2015].
- Sejm VII kadencji. Wykaz projektów ustaw wycofanych lub odrzuconych (stan na 22-06-2015)*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/0/51471A28A03E126FC1257988004BA579?Open> [dostęp: 25.06.2015].
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 17 posiedzenie, 1 dzień (4.06.1992)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf/main/7D4ABA96#090> [dostęp: 29.03.2014].
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 20 posiedzenie, 1 dzień (10.07.1992)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 1.05.2014].
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 20 posiedzenie, 2 dzień (11.07.1992)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 1.05.2014].
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP I kadencji, 45 posiedzenie, 3 dzień (29.05.1993)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata1.nsf> [dostęp: 8.01.2015].
- Sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu RP II kadencji, 2 posiedzenie, 2 dzień (9.11.1993)*, <http://orka2.sejm.gov.pl/Debata2.nsf> [dostęp: 10.01.2015].
- Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, VI kadencja, 19 października 2005 r. – 4 listopada 2007 r.* Oprac. J. RUDZKA. Warszawa 2007, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wybrane-dane-o-pracy-senatu/wybrane-dane-o-pracy-senatu-i-vii-kadencji> [dostęp: 27.01.2015].
- Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, VII kadencja (Zestawienie za okres od 5 listopada 2007 r. do 7 listopada 2011 r.).* Warszawa 2011, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wybrane-dane-o-pracy-senatu/wybrane-dane-o-pracy-senatu-i-vii-kadencji> [dostęp: 27.01.2015].
- Wybrane dane o pracy Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, VIII kadencja (Zestawienie za okres od 8.11.2011 r. do 7.11.2014 r.).* Warszawa 2015, <http://www.senat.gov.pl/prace/senat/wybrane-dane-o-pracy-senatu/wybrane-dane-o-pracy-senatu-viii-kadencji/> [dostęp: 5.06.2015].
- Wykaz uchwał podjętych przez Sejm I kadencji*, [http://orka.sejm.gov.pl/procl.nsf/w-wykazy-uch/\\$first?OpenDocument](http://orka.sejm.gov.pl/procl.nsf/w-wykazy-uch/$first?OpenDocument) [dostęp: 25.01.2015].
45. *posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej wspólne z Komisją Ustawodawczą, 17.07.2002*, <http://orka.sejm.gov.pl/SQL.nsf/Main4?OpenForm&STR> [dostęp: 31.05.2015].

Dokumenty i informacje Państwowej Komisji Wyborczej

- Protokół Państwowej Komisji Wyborczej z rejestracji zgłoszenia krajowej listy wyborczej z dnia 12 maja 1989 r.*, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwa-przelomu/zasob-archiwum-prezydenta-rp/kancelaria-rady-panstwa-krp/panstwowa-komisja-wyborcza-pkw---wybory-do-sejmu-prl-i-senatu-prl-z-8-i-19-czerwca/posiedzenie-panstwowej-komisji-wyborczej-w-dniu-12-maja-1989-10339/> [dostęp: 10.11.2013].

- Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2000, wyniki oficjalne*, <http://prezydent2000.pkw.gov.pl/wb/wb.html> [dostęp: 27.01.2015].
- Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzone na dzień 9 października 2005*, <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm> [dostęp: 27.01.2015].
- Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzone na dzień 20 czerwca 2010*, <http://prezydent2010.pkw.gov.pl/PZT1/PL/WYN/W/index.htm> [dostęp: 27.01.2015].
- Wybory Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej 2015*, <http://prezydent2015.pkw.gov.pl/> [dostęp: 10.06.2015].
- Wyniki wyborów do Senatu Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 25 września 2005 r.*, <http://www.wybory2005.pkw.gov.pl/SNT/PL/WYN/M/index.htm> [dostęp: 27.01.2015].

Komunikaty CBOS

- Partie polityczne – ich poparcie i społeczny image*. Komunikat z badań BS/65/53/93. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, maj 1993 r.
- Stosunek do polityków w trakcie kryzysu*. Komunikat z badań BS/17/17/96. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 1996 r.
- Styczeniowy ranking polityków*. Komunikat z badań BS/20/20/97. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, luty 1997 r.
- Zaufanie do polityków w styczniu*. Komunikat z badań BS/24/24/98. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, luty 1998 r.
- Zaufanie do polityków w styczniu*. Komunikat z badań BS/14/99. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 1999 r.
- Stosunek do polityków*. Komunikat z badań BS/17/2000. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 2000 r.
- Zaufanie do polityków na początku września*. Komunikat z badań BS/142/2000. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, wrzesień 2000 r.
- Preferencje partyjne na początku stycznia: cisza przed burzą?* Komunikat z badań BS/7/2001. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, styczeń 2001 r.
- Preferencje partyjne w maju*. Komunikat z badań BS/83/2004. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, maj 2004 r.
- Zaufanie do polityków w czerwcu*. Komunikat z badań BS/101/2006. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, czerwiec 2006 r.
- Deklaracje udziału w wyborach prezydenckich i preferencje wyborcze*. Komunikat z badań nr 20/2015. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, luty 2015 r.
- Społeczne oceny prezydentury Bronisława Komorowskiego*. Komunikat z badań 51/2015. Centrum Badania Opinii Społecznej. Warszawa, kwiecień 2015 r.

Pozostałe źródła

- Dorn stanął na czele Polski Plus*, http://www.rp.pl/artykul/380726_Dorn_stanal_na_czele_Polski_Plus.html [dostęp: 27.01.2015].
- Jarosław Sellin szefem nowego koła poselskiego Polska XXI*, <http://www.rp.pl/artykul/16,208502.html> [dostęp: 27.01.2015].

- Koncepcja przemian w systemie politycznym PRL w świetle VIII Plenum KC PZPR*. W: Okrągły Stół. Oprac. K. DUBIŃSKI. Warszawa 1999.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (projekt podpisany przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsę)*. W: *Projekty konstytucji 1993–1997, część 1*. Przyg. R. CHRUSCIAK. Warszawa 1997.
- Nations in Transit 2015. Methodology*, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit-2015/methodology#.VZAsuWcVipo> [dostęp: 28.06.2015].
- Nowoczesna, Solidarna, Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*. Przygotował zespół parlamentarzystów i ekspertów pod przewodnictwem Jarosława Kaczyńskiego, prezesa PiS. Warszawa 2011.
- Oświadczenie gen. broni Czesława Kiszczaka*. W: Okrągły Stół. Oprac. K. DUBIŃSKI. Warszawa 1999.
- Oświadczenie z 17 sierpnia 1989 r. po spotkaniach Lecha Wałęsy z Romanem Malinowskim i Jerzym Józwiakiem*, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwa-przelomu/zasob-archiwum-prezydenta-rp/kancelaria-prezydenta-rp-kprp/prezydentura-okresu-przejsciowego-1989--1990---prezydent-wojciech-jaruzelski/organy-administracji-panstwowej-12-21/> [dostęp: 15.11.2013].
- Party Government Data Set*, <http://www.fsw.vu.nl/nl/wetenschappelijke-afdelingen/politologie/medewerkers-pol/woldendorp/party-government-data-set/index.asp> [dostęp: 20.03.2014].
- Pierwsze posiedzenie Okrągłego Stołu*. W: Okrągły Stół. Oprac. K. DUBIŃSKI. Warszawa 1999.
- Polity IV Individual Country Regime Trends, 1946–2013*, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm> [dostęp: 28.06.2015].
- Porozumienia Okrągłego Stołu*. W: Okrągły Stół. Oprac. K. DUBIŃSKI. Warszawa 1999.
- Skład rządu Hanny Suchockiej*. „Donosy. Dziennik Liberalny”, 18.07.1992, <http://oldwww.fuw.edu.pl/donosy/archiwum/1992/920718.0857> [dostęp: 20.04.2014].
- Słownik łacińsko-polski*. Oprac. K. KUMANIECKI. Warszawa 1986.
- Spotkanie robocze w Magdalence 2 marca 1989 r., godz. 9.30–18.10*. W: Okrągły Stół. Oprac. K. DUBIŃSKI. Warszawa 1999.
- The World Factbook. Country Comparison. Population*. Central Intelligence Agency, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2119rank.html> [dostęp: 28.06.2015].
- Vanhanen's Index of Democracy*, <https://www.prio.org/Data/Governance/Vanhanens-index-of-democracy> [dostęp: 28.06.2015].
- Winczorek: Odwołanie i ponowne powołanie ministrów zgodne z konstytucją*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,4473147.html> [dostęp: 11.03.2008].

Indeks nazwisk

A

Ackerman Bruce 49, 501
Adams John 20, 515
Adcock Robert 41, 508
Adenauer Konrad 75
Ágh Attila 161, 189, 501, 507
Alberski Robert 239, 241–243, 301, 348, 366, 385, 424, 428, 432, 435, 437, 441, 515–516, 524–525
Albert Andrzej 148, 501
Albuquerque Paul 78, 531
Almond Gabriel A. 201, 501
Alvarez Michael E. 10, 43–44, 63, 507, 526
Amsterdamski Piotr 42, 506
Amsterdamski Stefan 42, 502
Ananicz Andrzej, 364,
Anderson Karen M. 25, 511
Antoszewski Andrzej 10, 19, 23, 32, 36, 38, 40–44, 46, 48, 51, 54, 56, 61, 72, 74–75, 78–79, 84, 92, 102–103, 109, 116, 163, 175, 186, 206–207, 222, 233, 239–240, 242, 252, 255, 261, 292, 301–303, 305, 318, 343, 347–348, 374, 383, 385, 387, 424, 441, 443, 468, 474, 501, 507, 515–516, 518, 521–522, 524–525
Arystoteles 20, 36, 501
Ash Timothy Garton 163–164, 223, 501
Aucoin Louis 296, 384, 519

B

Bäcker Roman 23, 169, 293, 407, 507, 516, 521
Bahro Horst H. 120, 507
Balcerek Ewa 153, 509
Balicki Ryszard 326, 421–422, 501
Balík Stanislav 36–37, 503
Bałaban Andrzej 311, 508
Bankowicz Marek 53, 501
Bańka Augustyn 145, 517
Barański Marek 38, 142, 167, 186, 300, 383, 517, 520–521, 523
Barber James D. 220, 508
Barcikowski Kazimierz 209
Bartel Kazimierz 150
Bartkowski Jerzy 38, 156, 526, 530
Bartoszewski Władysław 364
Baylis Thomas A. 224, 271, 508
Beetham David 382, 517
Beliaev Mikhail V. 387, 508
Belka Marek 371, 400, 415, 447–449, 453–456, 459, 462, 465, 467–469, 472–473, 475, 478, 480, 485, 491, 493, 527, 551
Bender Ryszard 338, 354
Benoit Kenneth 427, 508
Bergman Torbjörn 65, 67, 281, 508, 525
Bichta Tomasz 40, 302, 523, 530
Bielecki Jan Krzysztof 234, 236–238, 248–249, 253, 263, 269, 291, 455, 489, 526
Bilal Sanoussi 78, 531

- Binder Sarah A. 28, 524
 Blais André 283, 517
 Blok Zbigniew 23, 43–44, 143, 501, 517
 Blondel Jean 74, 89, 113, 134, 241, 260, 342–343, 501–502, 517
 Blount Justin 296, 510
 Błaszczak Mariusz 451
 Błęszyński Jan 269
 Błuszkowski Jan 296, 402, 515, 525
 Bodio Tadeusz 460, 510, 511
 Bogdanor Vernor 348, 527
 Bokszzanin Izolda 412, 531
 Bormann Nils-Christian 283, 508
 Borowiec Piotr 161, 180, 239, 366, 442, 502, 528
 Borowski Marek 356–357, 430, 443
 Borski Maciej 419, 477, 502
 Borusewicz Bogdan 433
 Boy-Żeleński Tadeusz 20, 504
 Bożek Michał 60, 388, 517
 Bożyk Stanisław 346, 502
 Brandt Willy 75–76
 Bratkowski Andrzej 270
 Braud Philippe 51–52, 502
 Bremmer Ian 172, 502
 Brezniew Leonid 163
 Brodziński Witold 66, 71, 74, 84, 110, 517, 532
 Brzezinski Mark F. 301, 313, 508, 517
 Brzóska Andrzej 33, 528
 Buchacz Jacek 370
 Bush George W. 107
 Buckley Stephen 76, 502
 Budge Ian 454, 515
 Burton Michael 43, 517
 Butler David 348, 527
 Buzek Jerzy 400, 447, 449–451, 461–463, 469, 478, 480
- C**
- Caldwell Michael 62, 513
 Carey John M. 96, 99, 112, 123–124, 192, 235, 258, 272, 285, 425, 506, 508
 Carothers Thomas 46, 508
 Carver Terrell 56, 518
 Cenckiewicz Sławomir 216, 518
 Chambers Samuel A. 56, 518
 Chechłowska Marta 165, 193, 522, 531
 Chehabi Houchang E. 45, 517
 Cheibub José Antonio 10, 13, 43–44, 63, 68, 92–93, 101, 114, 123, 126, 233, 252, 266, 502, 507–508, 526, 531, 549
 Chernykh Svitlana 123, 126, 233, 531
 Chmaj Marek 11, 216, 223, 237–238, 248, 369, 424, 448, 502, 519, 522, 526–527
 Chmielecki Adam 216, 518
 Chmielewski Adam 158, 213, 502
 Chmielewski Piotr 14, 28, 502
 Chodubski Andrzej 14, 20–21, 502, 518
 Chołaj Henryk 140, 502
 Chorążewska Anna 11, 402, 404, 409, 419, 462, 468, 502
 Chrula Damian 165, 193, 522, 531
 Chruściak Ryszard 226, 238, 292, 297–298, 384, 420–421, 473–474, 493, 502, 508, 518, 526, 538
 Chrzanowski Dariusz 377, 508
 Ciapała Jerzy 11, 83, 181, 187, 204, 227, 307, 313, 315, 328, 421, 502, 508
 Ciemniwski Jerzy 59, 295, 300, 309, 311, 518
 Cieślik Mariusz 72, 86, 518
 Cimoszewicz Włodzimierz 369–371, 374–375, 377, 379, 400, 434, 453, 469, 471, 519
 Ciosek Stanisław 159
 Codogni Paulina 156, 211, 502
 Coleman James S. 13, 508
 Collier David 41, 46, 508
 Colomer Josep M. 32, 162, 509
 Connaughton Bernadette 266, 526
 Connolly William E. 56, 518
 Constant Benjamin 151, 518
 Cord Robert L. 34, 505
 Cordell Karl 410, 522
 Csanádi Maria 153, 509
 Cymański Tadeusz 439
 Czajowski Andrzej 318, 518
 Czajowski Jacek 388, 517
 Czarnecki Paweł 225, 502

Czarny Piotr 87, 393, 496, 509
Czekański Marek 55, 505
Czepnik Agnieszka 76, 533
Czerwiński Marian 214
Czyż Anna 167, 186, 383, 517, 521

Ć

Ćwiąkałski Zbigniew 457

D

Dahl Robert A. 27, 41–42, 502
Dalton Russell J. 33, 528
de Crespigny Anthony 37, 525
de Gaulle Charles 110, 118, 150
de Raadt Jasper 194, 509
Dearlove John 21, 25, 509
Della Porta Donatella 146, 528
Diamandouros Nikiforos 340, 521
Diamond Larry 13, 37, 44–47, 215, 301, 344, 382, 509, 518, 522, 525–527, 531
Dobrowolski Piotr 166, 524
Domagała Michał 9, 24, 75, 517–518, 520–521, 526
Donnorummo Robert 337, 509
Dorn Ludwik 436, 537
Drosik Adam 415, 509
Drzonek Maciej 88, 402, 518, 522
Dubiński Krzysztof 159, 173, 177, 198, 533, 538
Duda Andrzej 445–446
Dudek Antoni 208, 213, 237, 250–251, 267, 336, 340, 350, 358, 364, 443, 453, 455, 458, 464, 502
Dudek Dariusz 84, 518
Dudka Katarzyna 320, 525
Dunaj Katarzyna 112, 502
Dunleavy Patrick 278, 509
Duverger Maurice 82, 110–112, 114–123, 509, 515
Dybel Paweł 81, 507
Dyka Zbigniew 334
Działocha Kazimierz 323, 329, 509
Dziemidok Bożena 180, 369, 371, 518–519
Dziemidok-Olszewska Bożena 40, 66, 77, 79, 83–84, 136, 192–193, 195–196,

302, 308, 311, 324, 408–409, 413, 464, 502, 509, 519, 523

Dziurdzik Andrzej 46, 503

E

Easton David 19, 26, 37, 502, 509, 519
Ehrlich Stanisław 57, 502
Ekiert Grzegorz 140, 161, 519
Ekman Joakim 358, 514
Elgie Robert 10, 13, 34, 110–111, 114, 116, 121–123, 132, 188, 230, 233, 235, 248, 253, 272, 278, 302, 336, 351–352, 386–387, 390, 490, 502, 509–510, 519, 523–524
Elkins Zachary 63, 296, 383, 508, 510
Ersson Svante 28, 504

F

Falandysz Lech 337, 354
Fallaci Oriana 76, 533
Filipiak Teodor 460, 510
Filipowicz Stanisław 20, 52, 515, 519
Fischer Mary Ellen 303, 524
Fish M. Steven 245, 344, 510
Flis Jarosław 345, 502
Francisco Ronald A. 200, 503
Frankiewicz Anna 396, 510
Frankowski Stanisław 301, 517
Frątczak-Rudnicka Barbara 38, 156, 526, 530
Frye Timothy 219, 236, 510, 519
Fukuyama Francis 28, 503

G

Garlicka Zofia A. 296, 384, 519
Garlicki Andrzej 159, 503, 519
Garlicki Jan 342, 503
Garlicki Lech 296, 384, 519
Garlicki Leszek 301, 389, 406, 417, 503, 517
Gasiorowski Mark J. 382, 510
Gdula Andrzej 198
Gdulewicz Ewa 64–65, 79, 413, 518–519

Gebethner Stanisław 9, 24, 39, 70–71,
104, 232–233, 236, 242–244, 267, 335,
352, 510, 519–520
Geddes Barbara 10, 197, 520
Geremek Bronisław 176, 178, 181, 204,
208, 225, 248, 462, 533
Giertych Roman 470
Gill Graeme 232, 503
Ginsburg Tom 63, 296, 508, 510
Glajcar Rafał 11, 20, 23, 38, 43, 54, 73, 77,
81–84, 89, 121, 138, 142, 167, 179, 183,
186, 196, 198–199, 201, 204, 220, 231,
241, 261, 290, 300, 321, 323–324, 328,
330, 345–346, 348, 362, 378, 392, 397,
402, 414, 418–419, 422, 424, 434, 437,
457, 464, 477, 493, 502–503, 510–511,
515, 520–521, 525, 527, 530, 553, 555
Głapiński Adam 268
Gliński Piotr 470–471, 534
Głowacki Andrzej 87, 496
Godlewski Tadeusz 38, 233, 293, 384,
407, 468, 521
Golder Matt 283, 508
Goldwin Robert A. 60, 521
Gołubiec Ligia 84, 496
Goodin Robert E. 27, 300, 521, 525, 527
Gorbaczow Michaił 163, 533
Gore Al. 107
Goryszewski Henryk 364
Góral Jerzy 269
Górecki Dariusz 39, 150, 228, 393, 503,
510, 521
Graczyk Roman 52, 55, 109, 131, 147–148,
199, 304, 317, 376, 503
Grad Jan 144, 521
Granat Mirosław 147, 482, 510
Grinberg Daniel 42, 506
Grochal Renata 444, 533
Grotowicz Viktor 208, 533
Grzegołowska-Klarkowska Helena 13, 49,
501, 508
Grzybowski Marian 9, 37, 40, 387–388,
459, 510, 517, 521, 525–526
Gulczyński Mariusz 33, 109, 116, 169, 503
Gunther Richard 43, 340, 517, 521

Gurr Tedd Robert 43
Gwyn William B. 60, 521

H

Habuda Ludwik 171, 464, 466–467, 503
Hall Aleksander 264, 335, 533
Hall Peter A. 139, 510
Haman Jacek 162, 510
Hardt Łukasz 7, 521
Hartlyn Jonathan 46, 518
Hayden Jacqueline 162, 427, 508
Held David 42, 503
Helms Ludger 309, 511
Herbut Ryszard 10, 23, 32, 36, 40–41,
43–44, 46, 56, 74–75, 78, 84, 102–103,
186, 233, 242, 250, 261, 305, 348, 350,
501, 503, 516, 521–522
Higley John 43, 517
Hinich Melvin J. 29, 503
Hobbes Thomas 20
Holzer Jan 36–37, 503
Horowitz Donald L. 13, 62, 488, 522
Hosli Madeleine O. 78, 531
Hunold Christian 417, 505
Huntington Samuel P. 46, 89–90, 143,
160, 503

I

Iłowiecki Maciej 338
Immergut Ellen M. 25, 511
Ingram Paul 30, 511
Israel Arturo 33
Iwanek Jan, 43, 55, 345, 435, 511, 515, 522,
530

J

Jabłonowski Marek 157, 519, 524–525, 528
Jabłoński Andrzej W. 24, 38, 41, 305, 410,
516, 522, 531
Jackiewicz Irena 269, 524
Jakubiak Łukasz 237, 522
Jakubowski Wojciech 384, 522, 526
Janicki Mariusz 338, 533
Jankiewicz Adam 86, 185, 316, 523, 527–
528

- Jankowska Hanna 34, 155, 505
Janowski Gabriel 335, 338
Janowski Karol B. 51, 159–160, 170, 184, 208, 211, 213, 503, 516, 527
Januszewski Radosław 254, 533
Jaraczewski Andrzej 20, 515
Jarentowski Marek Grzegorz 88, 119, 522
Jarosz Zdzisław 323, 511
Jaruzelski Wojciech, 159, 181, 191, 211–214, 216, 219–222, 226–227, 230, 236, 255, 268, 550
Jasiewicz Krzysztof 233, 353, 519, 522
Jaskiernia Jerzy 40, 384, 511, 522
Jaszowski Tomasz 434, 520
Jednaka Wiesława 76, 78, 102, 104, 218, 224, 237–239, 248–249, 252–253, 264, 268, 271, 301, 307, 309, 335–336, 343, 351, 357, 359, 363–364, 369–370, 385, 450, 503, 516, 524–525
Jennings Ivor 343, 503
Jeziński Marek 431, 522
Johannsen Lars 451, 531
Jones Walter S. 34, 505
Jóźwiak Jerzy 216, 538
Juchnowski Jerzy 318, 518
- K**
Kacperski Kamil 148, 511
Kaczmarek Bohdan 460, 511
Kaczmarek Janusz 470, 534
Kaczmarek Wiesław 453
Kaczorowska Małgorzata 64, 529
Kaczyński Jarosław 171, 252, 254, 256, 400, 402, 443–445, 448–449, 451–452, 466–467, 469–470, 480–481, 534, 538
Kaczyński Lech 177, 216, 415–416, 431, 442–445, 451–452, 457, 461, 463–464, 466, 469, 475, 480–484, 518
Kalyvas Stathis N. 154, 511
Karasimeonov Georgi 352, 526
Karl Terry Lynn 37, 45, 83, 160–161, 511, 527
Karnowska Danuta 434, 522, 527–528
Karnowski Michał 451, 533
Karp Janusz 476, 511
Karwat Mirosław 22, 463, 511, 522
Kaufman Art. 60, 521
Kawalec Stefan 356
Kazalska Olga 476, 501
Kazimierczak Paweł M. 27, 55, 502, 527
Keating Michael 146, 528
Keman Hans 454, 515
Key Jr. V.O. 211, 511
Kiełmiński Zbigniew 255, 387, 516
Kierończyk Przemysław 150, 511
Kilias Jarosław 38, 156, 526, 530
Kimitaka Matsuzato 187–188, 511
Kiszczał Czesław 159, 164, 177, 216, 533, 538
Kitschelt Herbert 37, 511
Klingemann Hans-Dieter 27, 33, 521, 527–528
Kłosiński Jerzy 254, 533
Kobylińska Aleksandra 474, 528
Kobzdej Mariusz 264, 533
Kofman Jan 153, 513
Kolasa Jan 147, 511
Kolczyński Mariusz 427, 431, 503, 522
Kołodko Grzegorz 358, 371
Kołodziejczyk Piotr, 356, 359
Komorowski Bronisław 445–446, 458, 467, 469, 475, 481–484, 537
Kondratowicz Andrzej 46, 522
Kopacki Andrzej 81, 507
Kopacz Ewa 270, 400, 448–449, 457–458, 467, 469, 481
Kopeć Barbara 13, 61, 512
Kornaś Jerzy, 56, 80, 516, 527
Korobowicz Artur 148, 151, 511, 525
Kosikowski Cezary 323, 511
Kosowska-Gąstoł Beata 442, 528
Kowalczyk Krzysztof 384, 452, 521, 522
Kowalska Monika 193, 271, 522
Kowalski Janusz 216, 518,
Kowalski Sergiusz 164, 501,
Kozakiewicz Mikołaj 213, 224, 533
Kramer Mark 152, 531
Krasowski Robert 229, 339, 454, 533
Krastev Ivan 46, 511
Krauz-Mozer Barbara 140, 503

Kreppel Amie 325, 512
 Kręcisz Wojciech 64–65, 519
 Krok-Paszkowska Anna 253, 317, 336, 353, 522–523
 Krouwel André 29, 272–273, 512, 523
 Kruk Jerzy 302, 523
 Kruk Maria 59, 66, 73, 82, 199, 202, 296–297, 300–301, 316–317, 326–327, 386, 512, 518, 522, 523, 530
 Krzaklewski Marian 402, 441–442, 444, 451
 Krzysztofek Kazimierz 142, 523
 Kubát Michal 233, 523
 Kubin Tomasz 37, 503
 Kuca Grzegorz 388–389, 503, 517
 Kuciński Jerzy 42, 57, 462, 493, 503, 522–523
 Kuczyńska Anna 114, 118, 503
 Kufel Jakub 165, 193, 522, 531
 Kugler Jerzy S. 86, 378, 505
 Kukiz Paweł 446
 Kulas Jan 343
 Kulesza Władysław T. 150, 512
 Kulig Andrzej, 312, 523
 Kumaniecki Kazimierz 35, 538
 Kurkus Alina 163, 533
 Kurski Jacek 439
 Kurski Jarosław 224, 444, 533
 Kutz Kazimierz Julian 433
 Kwaśniewski Aleksander 182, 353, 363–364, 366–372, 374–376, 378–379, 402, 439–442, 444, 450–451, 453–454, 456, 458, 461–463, 465, 467–469, 472, 475, 480–484

L

Laakso Markku 241, 512
 Laidler Paweł 280, 529
 Landwehr Claudia 29, 504
 Lane Jan-Erik 28, 504
 Laska Artur 21–22, 504
 Laver Michael 278, 523
 Lawson Kay 352, 526
 LeDuc Lawrence 283, 517
 Lepper Andrzej 443

Leski Krzysztof 210, 533
 Leszczyńska Krystyna 263, 266, 523
 Levendusky Matthew S. 33, 528
 Levitsky Steven 46, 171, 504, 508
 Lewis Paul G. 241, 529–530
 Lijphart Arend 10, 64, 69–70, 74, 78, 88, 94–97, 104, 119, 197, 241, 260, 321, 504, 512, 517, 520, 527, 529–530
 Limongi Fernando 10, 43–44, 63, 93, 252, 507–508, 526
 Linz Juan J. 13, 45–46, 61–62, 69, 81, 92, 94, 101, 155, 158, 160, 162, 251, 504, 512, 517–518, 523, 528
 Lipiński Łukasz 444, 533
 Lipset Seymour Martin 46, 518
 Liszka Joachim 72, 166, 263, 518, 524, 527
 Lock John 20
 Lowndes Vivien 24, 26, 28, 31, 524
 Ludwikowski Rett R. 50, 60, 64, 97, 108, 113, 388, 504
 Lussier Danielle 232, 531

Ł

Łabędź Krzysztof 156, 166, 524
 Łoziński Jerzy 21, 507
 Łuczak Aleksander 265

M

Macierewicz Antoni 296
 Magierska Anna 158, 524
 Magni-Berton Raul 373, 512
 Magnusson Lars 16, 524
 Maguś Wojciech 444, 512
 Mahoney James 141, 512
 Mainwaring Scott 94, 108, 160, 201, 512, 527, 531
 Mair Peter 241, 517, 524, 527
 Majchrowski Jan 207, 349, 512
 Makowski Grzegorz 474, 528
 Malcolmson Patrick 10, 35, 504
 Malczyk Jerzy 163, 533
 Malinowski Roman, 16, 538
 Małajny Ryszard M. 58–61, 90–91, 286, 504, 524

- Małkiewicz Andrzej 178, 182, 210, 214, 504
Mandela Nelson 74
Mandelbaum Michael 383, 525
Manin Bernard 55, 524
Maravall José María 55, 527
March James G. 13, 19–20, 22, 27–28, 31, 504, 512, 524
Marciniak Piotr 155, 529
Marcinkiewicz Kazimierz 400, 415, 448–452, 461, 463, 466, 469, 472, 480, 533
Marczewska-Rytko Maria 23, 512
Markiewicz Marek 338, 354
Marsh David 24, 524, 527
Marszałek-Kawa Joanna 11, 293, 385, 403, 407, 416, 418, 477, 504, 521, 524
Mashtaler Olga 360, 387, 514
Massicotte Louis 283, 517
Maśnicki Jędrzej 476, 501
Materska-Sosnowska Anna 158, 191, 200, 298, 387, 397, 512, 514, 519, 524, 528
Matusiak Anna 51, 502
Matwiejuk Jarosław 317, 525
Matyja Rafał, 8, 190, 204, 223, 230, 237, 253, 261, 265, 269, 340, 361, 369, 392, 402, 451, 454–455, 504, 512, 524
Matynia Elżbieta 177, 504
Mazowiecki Tadeusz 8, 48, 215, 217–218, 220, 222–223, 225, 227, 230–231, 236, 249, 253, 270, 304, 488
Mazur Marek 57, 428, 431, 451, 503, 524, 530
Mażewski Lech 150, 512
McFaul Michael 46, 512
McGregor James 317–318, 512
McMenamin Iain 188, 233, 302, 351–352, 386, 455, 510, 524
McQuire Kimberly A. 10, 512
Mečiar Vladimír 82
Medeiros James A. 34, 505
Meiklejohn Terry Sarah 303, 524
Merkel Wolfgang 62, 532
Michnik Adam 153, 159, 181, 212, 337, 465, 533
Michta Andrew A. 247, 302, 349, 504
Mielczarek Adam 20, 515
Migalski Marek 11, 57, 196, 261, 321, 402, 428, 442, 451, 493, 520, 524, 527–528, 530
Miklaszewska Ewa 29, 523
Miklaszewska Justyna 29, 519, 523
Mikuli Piotr 388, 517
Milczanowski Andrzej 265, 268, 364, 368
Millard Frances 231–232, 301, 352, 432, 468, 504
Miller Eugene F. 37, 525
Miller Laurel E. 296, 384, 519
Miller Leszek 400, 402, 447, 449, 453–454, 462, 465–466, 469, 472–473, 478, 480, 533
Miłek Marian 433
Minogue Kenneth 37, 525
Mirska Andżelika 22, 529
Mirska-Lasota Halina 163, 533
Mistygacz Michał 10, 38, 252, 386, 477, 516, 524–525, 529
Misztal Barbara 154, 512
Moczulski Leszek 264
Moe Terry M. 62, 513
Moestrup Sophie 10, 13, 188, 230, 302, 386, 519, 524
Mojak Ryszard 11, 39–40, 56, 66, 71, 151, 180, 187, 198–199, 204, 221, 256, 304, 306, 317, 325–326, 386, 391–392, 397, 399, 403, 405–406, 411, 454, 459, 471–472, 504, 513, 523, 525–526
Mojsiewicz Czesław 21–22, 504
Moldawa Tadeusz 9–10, 38, 60, 74, 77, 179, 252, 263, 296, 301, 330, 386, 388, 516–517, 520, 523–525, 529
Monroe Kristen Renwick 26, 519
Monteskiusz 20, 52–53, 59–60, 90, 186, 504
Morawski Witold 142, 154, 504
Mordwilko Janusz 342, 513
Morgan-Jones Edward 456, 514
Mościcki Ignacy 150
Mozgawa-Saj Marta 320, 525
Mueller John 383, 525
Müller Wolfgang C. 65, 67, 525

Müller-Rommel Ferdinand 241, 260,
342–343, 517, 524
Munck Gerardo L. 35, 43, 160, 513, 532
Munger Michael C. 29, 503
Myers Richard 10, 35, 504

N

Nalewajko Ewa 292, 504
Naleziński Bogumił 87, 496
Nałęcz Tomasz 157, 525
Neustadt Richard E. 90, 285, 504
Niemi Richard G. 283, 517
Nocoń Jarosław 21–22, 504
Noga-Bogomilski Artur 342, 503
Norris Pippa 43, 45–46, 283, 504, 517
North Douglass C. 29, 504
Norton Philip 417, 525
Nowak Ewa 43, 324, 513, 517, 526
Nowakowski Paweł 165, 193, 522, 531
Nowicki Wojciech 42, 503
Nowotarski Bartłomiej 301, 362, 505

O

O'Donnell Guillermo 37, 100, 163, 344,
464, 505, 513, 525, 528
Odrowąż-Sypniewski Wojciech 377, 476,
479, 508, 513
Offe Claus 64, 300, 505, 525
Okoński Zbigniew 364
Okrzesik Janusz 11, 24, 54, 330, 346, 390,
437, 445, 505, 520, 525, 530
Olechno Artur 317, 463, 525, 532
Olechowski Andrzej 359, 364, 441–442
Oleksy Józef 352, 360, 362, 364–365,
368–369, 373–376, 379
Olesiak Kazimierz 209
Olsen Johan P. 13, 19–20, 22, 27–28, 31,
504, 512, 524
Olson David M. 86, 378, 505
Olszewski Jan 236, 247–256, 259–265,
267, 269, 288–291, 296, 345, 366, 526,
533
Onyszkiewicz Janusz 265, 268
Opaliński Bartłomiej 11, 314, 355, 387,
389, 393, 505, 525

Osiatyński Wiktor 226, 229, 292, 297,
384, 420, 518, 526
Osiński Joachim 87, 496
Osmólska-Mętrak Anna 76, 533
Ost David 155, 505
Otto Grażyna Justyna 52, 519
Ottosson Jan 16, 524

P

Pacewicz Piotr 416, 533
Pająk Beata 144, 526
Palikot Janusz 437–439, 530
Pałęcki Krzysztof 81, 526
Paradowska Janina 224, 338, 533
Parys Jan 254
Pascual Margot 162, 509
Pasquino Gianfranco 136–137, 513
Paszkievicz Krystyna A. 335, 526
Patyra Sławomir 11, 248, 254, 396–397,
402, 409, 472, 505, 526
Pawlak Waldemar 263–269, 288, 341,
352–353, 355–357, 359–365, 373–376,
378–379
Pawłowski Witold 227, 533
Pedersen Karin Hilmer 451, 531
Peters B. Guy 21–22, 27–28, 31, 266, 417,
505, 526
Petrilák Vladimír 36, 503
Piasecki Andrzej K. 210, 227, 385, 505
Piekarska Anna K. 216, 518
Pieliński Krzysztof 20, 515
Pierson Paul 141, 513
Pietraś Ziemowit Jacek 392, 505
Pietrzak Michał 147, 149, 513
Pietrzyk Bartłomiej 90, 503
Piłsudski Józef 148–150, 223
Piotrowicz Ludwik 20, 501
Piotrowski Ryszard 387, 389, 513, 526
Plattner Marc F. 13, 37, 45, 215, 301, 344,
382, 518, 522, 525–527, 531
Plecka Danuta 422, 516, 520, 530
Płazyński Maciej 433, 442
Podgórecki Adam 153, 505
Podolak Małgorzata 237–238, 526
Poguntke Thomas 105, 231, 526

Pol Marek 454
Polak Ewa 264, 533
Polak Wojciech 165, 193, 522, 531
Popławska Ewa 118, 505
Popper Karl Raimund 24–25, 505
Powell G. Bingham Jr. 55, 505
Power Timothy J. 382, 510
Poznański Piotr 426, 528
Pożoga Władysław 159
Pravda Alex 166, 528
Preisner Artur 110, 532
Pridham Geoffrey 190, 241, 524, 529–530, 532
Prokop Krzysztof 317, 525
Protsyk Oleh 10, 130, 253–255, 266, 360, 387, 462, 490, 513, 526
Próchnik Adam 149, 505
Przeworski Adam 10, 43–44, 55, 63, 163, 215, 382, 505, 507, 524, 526–527
Przywora Bogusław 419, 477, 502
Pucek Zbigniew 64, 505
Puhle Hans-Jürgen 340, 521
Pułło Andrzej 59–60, 72, 85–86, 88, 90–92, 97–99, 102, 106, 110, 496, 505, 513, 526
Putnam Robert D. 33, 140, 145, 505
Pytlik Bogusław 398, 505

R

Raciborski Jacek 38, 98, 156, 211, 215, 231, 242, 345, 352, 366, 453, 505, 513, 520, 526, 530
Radek Robert 196, 527
Radomski Norbert 28, 503
Rajczyk Robert 167, 186, 383, 517, 521
Rakowski Mieczysław F. 157, 159–160, 210, 533
Rassmusen Anders Fogh 464
Ratke-Majewska Anna 385, 524
Reynolds Andrew 13, 236, 425, 488, 508, 519, 522
Rhodes R.A.W. 28, 278, 509, 524
Riedel Rafał 43, 517, 526
Riggs Fred W. 13, 61, 68, 92–93, 513, 527
Rockman Bert A. 28, 524
Rokita Jan 229, 338–339, 533
Romaszewski Zbigniew 265
Rommele Andrea 352, 526
Rosati Dariusz 357–358
Rose Richard 75–76, 347, 513, 527
Roskin Michael G. 34, 505
Rostworowski Emanuel 90, 505
Roszkowski Wojciech 153, 513
Rothert Agnieszka 64, 529
Rothschild Joseph 150, 505
Rothstein Bo 34–35, 527
Rubisz Lech 20, 149, 516, 518, 531
Rudzka Julita 433, 536
Rusiński Michał 44, 506
Rustow Dankwart A. 382, 513
Rycerska Izabela 80, 527
Rydlewski Grzegorz 369, 448, 506, 527
Rywin Lech 430, 465

S

Sánchez-Cuenca Ignacio 55, 527
Sanders David 25–26, 527
Sanford George 385–388, 506
Sarnecki Paweł 49, 59, 133, 188, 312–314, 316–317, 323, 390, 509, 513–514, 523, 527, 529–530
Sartori Giovanni 42, 45, 51–52, 66, 68–69, 95–96, 104, 116–118, 126–127, 241, 506, 527
Sasińska-Klas Teresa 38, 233, 443, 516, 521
Schedler Andreas 46–47, 344, 381, 525, 527, 532
Schleiter Petra 456, 514
Schmitt Pál 84
Schmitter Philippe C. 37, 45, 83, 163, 505, 527–528
Schumpeter Joseph A. 43–44, 506
Sczaniecki Michał 147, 506
Sedelius Thomas 130, 249, 257, 358, 360, 387, 460, 465, 489–490, 506, 514
Seidler Grzegorz L. 77, 514
Sellin Jarosław 436, 537
Shepsle Kenneth A. 30, 278, 523, 527

- Shugart Matthew Soberg 96, 99, 112, 116, 123–126, 192, 201, 235, 257–258, 272, 506, 514, 527
- Siaroff Alan 219, 514
- Sieklucki Dominik 354, 357, 370, 454, 506
- Sielski Dariusz 19, 504, 527
- Sielski Jerzy 263, 434
- Siemiątkowski Zbigniew 363
- Siemieński Feliks 181, 514
- Sikorski Radosław 457
- Silverman Brian S. 30, 511
- Simovic Darko 111, 120–121, 532
- Siwiec Marek 358
- Skach Cindy 13, 60, 62–63, 69, 93, 101, 115–117, 128–129, 251, 272, 506, 514, 528
- Skotnicki Krzysztof 427, 514
- Skórzyński Jan 157–158, 191, 200, 506, 528
- Skrzydło Wiesław 22, 64, 66, 79, 136–137, 199, 326, 386, 413, 519, 523, 525–526, 528, 530
- Skrzypiński Dariusz 301, 385, 389, 506, 524–525
- Skubiszewski Krzysztof 268
- Ślōdkowska Inka 240, 528
- Słomka Tomasz 83, 138, 191, 220, 298, 338, 352, 384, 387, 463, 506, 514, 519, 522, 524, 526, 528
- Smith Karen E. 166, 528
- Sniderman Paul. M. 33, 528
- Sobkowiak Leszek 38, 41, 516
- Sobolewska Barbara 151, 518
- Sobolewska-Myślik Katarzyna 435, 442, 528
- Sobolewski Marek 151, 518
- Sobotka Zbigniew 358
- Sokała Andrzej 205, 514
- Sokolewicz Wojciech 86, 185–186, 299, 302, 317, 514, 522, 528
- Sokołowski Jacek K. 426, 429, 528
- Sokół Wojciech 37, 57, 153, 206, 208, 240–242, 345, 348, 506, 528
- Solon-Lipiński Marek 474, 528
- Sootla Georg 266, 526
- Sroka Anna M. 478, 506
- Stanieczek Paweł 434, 520
- Steinmo Sven 146, 528
- Stelmach Andrzej 281, 506
- Stembrowicz Jerzy 117, 506
- Stepan Alfred 13, 37, 62, 69, 93, 101, 116, 158, 160, 162, 251, 504, 514, 528
- Stephan III Paul B. 301, 517
- Stęпка Stanisław 157, 519, 524–525, 528
- Stinebrickner Bruce 27, 502
- Stoker Gerry 24, 524, 527
- Stokes Susan C. 55, 524
- Stokłosa Henryk 208
- Strauss Leo 37, 525
- Streb Krzysztof 426, 429, 528
- Strękowski Jan 254, 533
- Strøm Kaare 65, 67, 525
- Suchocka Hanna 267, 269–271, 288–291, 307, 309, 333–343, 345, 357, 372–379, 522, 533, 538
- Sulowski Stanisław 157, 263, 519, 523, 524, 525, 528
- Sydorchuk Oleksii 302, 467, 514
- Sylwestrzak Andrzej 20, 506
- Szacki Jakub 33, 505
- Szczepański Dominik 359, 506
- Szczepański Jan 263, 527
- Szczupaczyński Jerzy 43, 155, 382, 517, 523
- Szeliga Zbigniew 196, 314, 405, 506, 530
- Szmulik Bogumił 41, 369, 371, 519, 526, 530
- Szmyt Andrzej 185–186, 532
- Sztompka Piotr 148, 484, 529
- Sztumski Janusz 166, 427, 522, 524
- Szymanek Jarosław 9–10, 38–39, 52, 60, 64, 66–68, 73–74, 81, 85, 89, 104, 112–113, 132–133, 137, 145, 149, 152, 166–167, 237, 252, 255, 263, 275, 280, 282, 285, 296, 318, 374, 383, 386–387, 411, 423, 476, 506, 511, 514–518, 520, 522–525, 529
- Ś
- Śpiewak Paweł 52, 506

T

Taagepera Rein 241, 512
Tański Maciej 20, 515
Taras Raymond 218, 251, 302, 353, 506, 522
Tarkowska Elżbieta 155, 529
Tarkowski Jacek 155, 529
Tatarkiewicz Władysław 20, 506
Tavits Margit 428, 515
Taylor Rosemary C.R. 139, 510
Thelen Kathleen 31, 139, 515
Tischner Józef 153, 533
Tkaczyński Jan Wiktor 53, 501
Tomczak Łukasz 384, 430, 521, 529–530
Tóka Gábor 241, 529
Trembicka Krystyna 156, 158, 160, 173, 179, 506
Trzciński Janusz 86, 185, 316–317, 522–523, 527–528
Tsebelis George 10, 202, 244, 506
Tuleja Piotr 49, 390, 529
Turska-Kawa Agnieszka 10, 29, 167, 241, 430, 435, 506–507, 510, 515, 529–530
Tusk Donald 400, 431, 442–444, 448–449, 457–458, 461, 463, 467, 469–473, 481, 533–534
Tutak Piotr 451
Tymiński Stanisław 231

U

Ugniewska Joanna 76, 533
Uhlig Dominik 415, 533
Ujazdowski Kazimierz Michał 397, 507
Ulicka Grażyna 22, 529
Urban Jerzy 159, 206
Urbaniak Krzysztof 200, 397, 524

V

Valenzuela Arturo 13, 61, 523, 528
Vanhanen Tatu 43, 538
Varol Ozan O. 298, 515
Verba Sidney 201, 501
Verbeek Bertjan 29, 523
Vercesi Michelangelo 279, 515
Verkuilen Jay 43, 513

Verney Douglas V. 64–65, 72, 99–100, 529
Veser Ernst 110, 114, 515
Vetter Reinhold 208, 217, 533
von Beyme Klaus 21, 26, 176, 507, 529
Vykoukal Jiří 233, 523

W

Wachowski Mieczysław 364
Waisman Carlos H. 10, 197, 321, 520, 530
Wallner Michał 40, 530
Wałęsa Lech 8, 23, 164, 177, 208, 216–217, 223–227, 230–234, 236–238, 240, 245–247, 250, 253–256, 260–261, 263–265, 268, 271, 289–290, 292–293, 295, 313, 333, 337–342, 345, 351–363, 365–370, 372–373, 376–379, 390, 403, 420–421, 440, 483, 488–490, 522, 533, 538
Waniek Danuta 358
Waśniewska Aleksandra 151, 518
Wawrzyniak Jan 317, 327, 329, 522–523, 530
Wawrzyński Patryk 385, 524
Way Lucan 46, 171, 504
Webb Paul 105, 231, 526
Weber Max 81, 507
Weisberg Herbert F. 30, 527
Wesołowski Włodzimierz 242, 530
Whitehead Laurence 37, 528
Wiatr Jerzy J. 38, 146, 156, 161–162, 199, 224, 233, 261, 321, 337, 339, 370–371, 507, 515, 526, 530
Wilecki Tadeusz 359
Wilga Wanda 85, 515
Wilkin Jerzy 7, 46, 521–522
Winczorek Jan 55, 527
Winczorek Piotr 23, 230, 515, 538
Wiszniowski Robert 318, 518
Witkowski Zbigniew 393, 507
Wojnicki Jacek 164, 402, 507, 515
Wojtasik Waldemar 20, 29, 54, 57, 92, 94, 167, 178, 197, 201, 206–207, 241, 245, 249, 261, 328, 345–346, 351, 366, 424, 428, 430, 434–435, 437, 445, 447, 451,

- 457, 464, 507, 510, 515, 520, 524–525, 529–530
Wojtaszczyk Konstanty Adam 22, 41, 529–530
Wojtyczek Krzysztof 87, 315, 496, 530
Wojtyczek-Bonnand Agnieszka 87, 496
Woldendorp Jaan 454, 515
Wołek Artur 50, 88, 192, 218, 250, 254, 402, 507, 518, 522
Wołpiuk Waldemar J. 314, 530
Wróbel Marzena 470
Wróbel Sylwester 143, 199, 392, 517, 524, 530
Wulff Christian 83
- Y**
Yu-chung Shen 128, 138, 532
Yu-Shan Wu, 3, 128–130, 135, 192, 194, 230, 302, 373, 519, 532
- Z**
Zakaria Fareed 46, 515
Zakrzewska Janina 86, 185, 316, 523, 527–528
Zakrzewski Igor 163, 533
Zakrzewski Wojciech 91, 530
Zalasiński Tomasz 110, 532
Zaleśny Jacek 77, 179, 330, 402, 420, 507, 515, 520
Zamiara Krystyna 144, 517, 521
Zaorski Janusz 265
Zaremba Piotr 451, 533
Zieliński Eugeniusz 412, 531
Zielonka Jan 21, 34, 166, 176, 215, 301, 519, 528–529, 531
Zięba-Załużka Halina 79, 413, 518–519
Ziobro Zbigniew 439
Zuba Krzysztof 149, 384, 507, 531
Zubek Radosław 451, 531
Zwierzchowski Eugeniusz 38, 77, 80, 262, 507, 531
Zychowicz Jacek 155, 523
- Ż**
Żakowski Jacek 153, 176, 533
Żmigrodzki Marek 41, 57, 180, 237, 248, 271, 369, 518–519, 522, 526, 528, 530
Żukiewicz Przemysław 440, 462, 507
Żuralska Marta 476, 501
Żyromski Marek 165, 531

Spis schematów, tabel i wykresów

Schemat	1. Kreowanie ograniczeń instytucjonalnych z perspektywy trzech typów aktorów politycznych	31
Schemat	2. Schemat analizy trójwarstwowej	32
Schemat	3. Typologia reżimów politycznych	47
Schemat	4. Klasyfikacja demokratycznych reżimów politycznych – koncepcja José Antonio Cheibuba	68
Schemat	5. Specyfika relacji między legislatywą i egzekutywą (parlamentem i rządem) w reżimach parlamentarnych	86
Schemat	6. Semiprezydencjalizm jako „reżim mieszany”	110
Schemat	7. Semiprezydencjalizm jako alternatywa wobec parlamentaryzmu i prezydencjalizmu	111
Schemat	8. Umieszczenie prezydencko-parlamentarnej premierowsko-prezydenckiego reżimu politycznego w dwuwymiarowej przestrzeni	112
Schemat	9. Semiprezydencjalizm jako zracjonalizowany reżim parlamentarny	113
Schemat	10. Semiprezydencjalizm jako reżim przejściowy pomiędzy parlamentaryzmem i prezydencjalizmem	113
Schemat	11. Struktura zależności między legislatywą i egzekutywą w reżimie parlamentarnym	125
Schemat	12. Struktura zależności między legislatywą i egzekutywą w reżimie prezydenckim	125
Schemat	13. Struktura zależności między legislatywą i egzekutywą w reżimie premierowsko-prezydenckim	125
Schemat	14. Struktura zależności między legislatywą i egzekutywą w reżimie prezydencko-parlamentarnym	126
Schemat	15. Typologia egzekutywy w ramach reżimów semiprezydenckich	128
Schemat	16. Relacje między parlamentem i prezydentem w reżimie semiprezydenckim w kontekście ich wpływu na powoływanie i/lub funkcjonowanie rządu	130
Schemat	17. Prezydent w reżimie semiprezydenckim, z uwzględnieniem konstytucyjnych i pozakonstytucyjnych aspektów przywództwa w ramach egzekutywy	138

Schemat 18.	Model wyjaśniania zgodny z „zależnością od szlaku”	141
Schemat 19.	Przebieg zmiany instytucjonalnej	142
Schemat 20.	Negocjowany charakter zmiany instytucjonalnej na gruncie teorii gier	162
Schemat 21.	Polski reżim polityczny po zakończeniu obrad Okrągłego Stołu na „krzywej J”	172
Schemat 22.	Charakterystyka odpowiedzialności politycznej prezydenta – ujęcie modelowe	195
Schemat 23.	Najbardziej prawdopodobny przebieg konfliktów w ramach pre- mierowsko-prezydenckiego reżimu politycznego	257
Schemat 24.	Najbardziej prawdopodobny przebieg konfliktów w ramach prezy- dencko-parlamentarnego reżimu politycznego	258
Schemat 25.	Przebieg konfliktów w ramach polskiego reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> w pierwszej połowie 1992 roku	259
Schemat 26.	Konstytucyjny mechanizm egzekwowania odpowiedzialności poli- tycznej w świetle procedury powoływania rządu	412
Schemat 27.	Konstytucyjny mechanizm egzekwowania odpowiedzialności poli- tycznej w ramach konstruktywnego wotum nieufności	412
Schemat 28.	Konstytucyjny mechanizm egzekwowania odpowiedzialności poli- tycznej w ramach procedury zmian w składzie rządu	413
Tabela 1.	Państwa świata według liczby ludności (lipiec 2014 roku)	53
Tabela 2.	Uzgodniony podział mandatów między ugrupowania polityczne w Sejmie X kadencji	207
Tabela 3.	Potencjalna i rzeczywista siła prezydentury w okresie pełnienia urzę- du przez gen. Wojciecha Jaruzelskiego	220
Tabela 4.	Struktura polityczna Sejmu RP I kadencji	243
Tabela 5.	Struktura polityczna Senatu RP II kadencji	244
Tabela 6.	Pary przeciwstawności odzwierciedlające cechy konstytucyjne par- lamentaryzmu i prezydenjalizmu	274
Tabela 7.	Wskaźniki indeksu przesunięcia reżimu politycznego <i>sensu stricto</i>	276
Tabela 8.	Wartości wskaźników indeksu przesunięcia reżimu politycznego <i>sen- su stricto</i> w okresie od grudnia 1991 roku do grudnia 1992 roku	288
Tabela 9.	Typologia prerogatyw Prezydenta RP w świetle Małej konstytucji z 1992 roku	319
Tabela 10.	Struktura polityczna Sejmu RP II kadencji	346
Tabela 11.	Struktura polityczna Senatu RP III kadencji	347
Tabela 12.	Współczynnik rozziwu w wyborach do sejmu z 1993 roku	348
Tabela 13.	Wartości wskaźników indeksu przesunięcia reżimu politycznego <i>sen- su stricto</i> w okresie od grudnia 1992 roku do października 1997 roku	379
Tabela 14.	Typologia prerogatyw Prezydenta RP w świetle Konstytucji RP z 1997 roku	394
Tabela 15.	Dymisje i desygnacje premierów w latach 1997–2014	400

Tabela 16.	Wartości wskaźników indeksu przesunięcia reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> w oparciu o Konstytucję RP z 1997 roku	423
Tabela 17.	Struktura polityczna Sejmu RP III kadencji	425
Tabela 18.	Struktura polityczna Senatu RP IV kadencji	426
Tabela 19.	Struktura polityczna Sejmu RP IV kadencji	428
Tabela 20.	Struktura polityczna Senatu RP V kadencji	429
Tabela 21.	Struktura polityczna Sejmu RP V kadencji.	432
Tabela 22.	Struktura polityczna Senatu RP VI kadencji	433
Tabela 23.	Struktura polityczna Sejmu RP VI kadencji	436
Tabela 24.	Struktura polityczna Senatu RP VII kadencji	436
Tabela 25.	Struktura polityczna Sejmu RP VII kadencji	438
Tabela 26.	Struktura polityczna Senatu RP VIII kadencji	439
Tabela 27.	Rządy w latach 1997–2015	447
Tabela 28.	Scenariusze tworzenia rządów w latach 1997–2014.	449
Tabela 29.	Wyniki głosowań nad wnioskami o udzielenie votum zaufania rządowi Marka Belki	455
Tabela 30.	Poziomy konflikt w relacjach między prezydentem i rządem w latach 1997–2015	469
Tabela 31.	Projekty ustaw i uchwalone ustawy w latach 1991–2015	476
Tabela 32.	Legislacyjna efektywność Rady Ministrów i Prezydenta RP	479
Tabela 33.	Legislacyjna efektywność posłów i komisji sejmowych	479
Tabela 34.	Legislacyjna efektywność Senatu RP i obywateli	479
Tabela 35.	Prezydenckie veta ustawodawcze i wnioski do Trybunału Konstytucyjnego złożone w trybie art. 122 ust. 3 Konstytucji RP w latach 1997–2015	480
Wykres 1.	Przesunięcie reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> w okresie od grudnia 1991 roku do grudnia 1992 roku	288
Wykres 2.	Potencjał przesunięcia reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> w oparciu o przepisy Małej konstytucji z 1992 roku	332
Wykres 3.	Przesunięcie reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> w okresie od grudnia 1992 roku do października 1997 roku	380
Wykres 4.	Przesunięcie reżimu politycznego <i>sensu stricto</i> w latach 1991–2015	491

Rafał Glajcar

Democratic political regime Correlations between the legislature and the executive in the Polish Third Republic

S u m m a r y

The book explores the problem of the correlation between the legislature and the executive, understood as the political regime in the strict sense. The author does not focus on mere analysis of constitutional rules governing the functioning of the state bodies acting within the two departments of power. The proposed method of the analysis derives from the neo-institutional approach. It combines two essential elements: institutions and the context of acting people. They are correlated and interact with each other, which results in creation of a certain order constituting an institutional basis for the functioning of particular entities. Such an approach allows demonstrating that the actual image of the political regime in the strict sense depends not merely on formal institutional solutions but also on the situational context, the interests of political actors, behavioural aspects of the political leadership and the dominant political style. Their inclusion enables determining the actual, rather than postulated, nature of the relationship between the parliament, the president and the government.

The purpose of the monograph is closely related to the cognitive needs concerning the necessity of further continuation of existing analyzes and research achievements in the field of the correlation between the legislature and the executive power. However, the most vital is the fact that the book has been written also with a view of practical challenges. After more than a quarter of a century since the beginning of the democratic changes in Poland, the issue of seeking the most suitable pattern of correlations between the parliament, the president and the government is still burning. Every now and then, various proposals for amendments to the existing rules are brought forward with greater or lower frequency. They constitute a kind of response to the challenges posed by the political practice, which both exposes the shortcomings of formal rules, and provides an excellent field for the establishing, exploration and, ultimately, applicability of the myriad of informal rules.

The basic research problem has been focused on the question about the direction of the evolution of the political regime in the strict sense in Poland in the years of 1989–2015. In order to answer the question, the author constructed a seven-element index of shifting the political regime in the strict sense, which has been consistently employed in the analysis of the various phases of the political development in the Polish Third Republic. It has enabled demonstration of the dynamics of the home political regime in the strict sense and the non-linear character of its transformation.

Keywords: political regime, legislature, executive, neo-institutionalism

Rafał Glajcar

Demokratisches politisches Regime Die Wechselbeziehungen zwischen Legislative und Exekutive in der III. Republik Polen

Zusammenfassung

Das Buch handelt über die Relation der Legislative zur Exekutive d.h. über politisches Regime *sensu stricto*. Der Verfasser begnügt sich nicht damit, die der Tätigkeit von den beiden Machtoorganen zugrunde liegenden Verfassungsvorschriften zu analysieren. So gemeinte Analyse entspricht der neuinstitutionellen Auffassung und umfasst zwei wesentliche Elemente: Institutionen und menschliche Aktivität. Diese stehen in Wechselbeziehung zueinander und schaffen eine bestimmte Ordnung als institutionelle Grundlage für Tätigkeit von bestimmten Institutionen und Personen. Solch eine Auffassung lässt nachweisen, dass das wirkliche Bild des politischen Regimes *sensu stricto* nicht nur von formalen institutionellen Lösungen, sondern vom Situationskontext, von Interessen der einzelnen Akteure der politischen Bühne, von Verhaltensaspekten der politischen Führung oder vom vorherrschenden Stil der Politikbetreibung abhängig ist. Nimmt man Rücksicht auf alle diese Faktoren, ist man im Stande, nicht so sehr den ausgesprochenen als den tatsächlichen Charakter der Wechselbeziehungen zwischen dem Parlament, dem Präsidenten und der Regierung zu bestimmen.

Die Monografie bezweckt, die bisherigen wissenschaftlichen Analysen zu vertiefen und die Forschungserrungen auf dem Gebiet der Wechselbeziehung zwischen Legislative und Exekutive fortzusetzen, aber auch – *last but not least* – den praktischen Herausforderungen gewachsen zu sein. Über Vierteljahrhundert nach der demokratischen Umwälzung in Polen ist die Suche nach einem richtigsten Vorbild der wechselseitigen Relationen zwischen dem Parlament, dem Präsidenten und der Regierung immer noch ein aktuelles Problem. Ab und zu erscheinen mehr oder weniger intensive Versuche, die geltenden Prinzipien zu modifizieren. Sie sind eine Art der Antwort auf Herausforderungen der politischen Praxis, die alle Mängel der formellen Regeln offen legen, aber auch ein gutes Betätigungsfeld sind, informelle Regeln zu entwickeln, zu prüfen und auch für gültig zu erklären.

Das wichtigste Forschungsproblem des Buches ist die Richtung von der Weiterentwicklung des politischen Regimes *sensu stricto* in Polen in den Jahren 1989–2015. Der Verfasser entwickelte ein aus sieben Elementen bestehender Index von der Verlegung des politischen Regimes *sensu stricto*, der von ihm planmäßig zur Erforschung der einzelnen Stufen der politischen Entwicklung der III. Republik Polen angewandt wird. Auf diese Weise schildert er die ganze Dynamik des polnischen politischen Regimes *sensu stricto* und dessen nichtlineare Umwandlungen.

Schlüsselwörter: politisches Regime, Legislative, Exekutive, Neuinstitutionalismus

Redaktor: MARIOLA MASSALSKA
Projekt okładki: MAGDALENA STARZYK na podstawie pomysłu JOANNY SURZYN
Redaktor techniczny: MAŁGORZATA PLEŚNIAR
Korektor: BARBARA KONOPKA
Łamanie: EDWARD WILK

Copyright © 2015 by
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
Wszelkie prawa zastrzeżone

ISSN 0208-6336
ISBN 978-83-8012-772-2
(wersja drukowana)
ISBN 978-83-8012-792-0
(wersja elektroniczna)

Wydawca
Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego
ul. Bankowa 12B, 40-007 Katowice
www.wydawnictwo.us.edu.pl
e-mail: wydawnictwo.us.edu.pl

Wydanie I. Ark. druk. 35,0. Ark. wyd. 46,0.
Papier Alto 90 g, vol. 1.5 Cena 68 zł (+ VAT)

Druk i oprawa
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, Spółka Jawna
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

Więcej o książce



CENA 68 ZŁ	ISSN 0208-6336
(+ VAT)	ISBN 978-83-8012-772-2